

Revista de

Investigaciones del

INAP

Argentina
Segundo semestre
1998

Número

0

NUEVA
EPOCA



INDICE

PRESENTACION	7
EDITORIAL	9
INNOVACION EN LAS ORGANIZACIONES. UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS <i>Francisco Suarez y Fernando Isuani</i>	11
INNOVACION EN ADMINISTRACION, GESTION Y POLITICAS PUBLICAS: ¿ES IDENTICO A MODERNIZACION? <i>Guillermo F. F. Schweinheim</i>	29
DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PÚBLICO: TENDENCIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA EN GESTION, ADMINISTRACION Y POLITICAS PUBLICAS. <i>Ariadna Ciai, Adrián Darmohraj y Guillermo F. F. Schweinheim</i>	49
DIALOGOS CON INVESTIGADORES Y EXPERTOS <i>Entrevista a Eduardo Arturo Salas</i> <i>Entrevista a Pedro Gorondi</i>	83 90
INNOVACION, ORIENTACION AL MERCADO Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: UNA INTEGRACION TEORICA Y UN ANALISIS EMPIRICO <i>Robert F. Hurley y G. Tomas M. Hult</i>	95

Revista de Investigaciones del INAP

Nueva Epoca

Número 0. Buenos Aires, diciembre de 1998

*Este número está dedicado al tema de
Innovación en Administración, Gestión
y Políticas Públicas*

Coordinación General: Virginia Franganillo
Coordinación Editorial: Patricio Lóizaga
Coordinación Ejecutiva: Alejandro E. Rodríguez

Es una publicación de la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del Instituto
Nacional de la Administración Pública de Argentina.

Av. Roque Sáenz Peña 511, Piso 7, Of. 711.
CP 1035. Buenos Aires, Argentina
Email: revinap@sfp.gov.ar

Diagramación, armado y dibujo: La Manzana Electrónica,
Viamonte 867, 6º Piso, Of. 601, Capital Federal.
Impresión: Mariano Mas, Perú 555, Capital Federal.

Presentación

Desde su puesta en funcionamiento hace un cuarto de siglo, el Instituto Nacional de la Administración Pública tiene como misión desarrollar estudios e investigaciones sobre el Estado y su administración.

En los últimos diez años, acompañando el importante proceso de transformación en la economía y en el Estado de la República Argentina, nuestro Instituto ha puesto a disposición de la decisión pública el conocimiento, la información y las conclusiones de sus programas de investigación. La reforma administrativa y de la gestión, las políticas públicas, la gestión de recursos humanos en el sector público, la regulación de servicios públicos y las nuevas relaciones estado-sociedad, constituyen algunos de los principales temas estudiados.

El desafío de hoy pasa por jerarquizar el rol rector del INAP en materia de investigaciones sobre administración, gestión y políticas públicas. Se trata de revalorizar esta función, incorporando una nueva visión estratégica de la política de investigación de nuestra institución para el siglo XXI. Debemos dar cuenta del cambio tecnológico, su impacto en los modelos de gestión del sector público y en la prestación de servicios al ciudadano. Al mismo tiempo, debemos facilitar mediante la divulgación de datos y conocimientos el control de los actos de gobierno, satisfaciendo, de este modo, las demandas de información de la ciudadanía y la opinión pública.

Ello ha de lograrse con reflexión teórica original, producción de conocimiento novedoso, mediciones empíricas y de impacto y favoreciendo una rápida comunicación de estos resultados.

En función de tales propósitos, esta nueva revista de investigaciones del INAP constituye una invitación y un instrumento para que la producción intelectual se asocie con rigor y sentido de oportunidad al empeño común.

Claudia Bello
Presidente del Instituto Nacional
de la Administración Pública
Diciembre de 1998

EDITORIAL

Luego de quince años, el Instituto Nacional de la Administración Pública vuelve a contar con su Revista de Investigaciones.

Durante todo este tiempo, ha cambiado sustancialmente el ciclo de producción de conocimiento y tecnología. El debate en tiempo real de los modelos teóricos; el mejoramiento de los instrumentos para recolección, procesamiento, almacenamiento y difusión de datos; el aumento de la demanda de conocimiento y tecnología para el diseño de procesos; las nuevas formas de difusión de los resultados de investigación y desarrollo, y la rápida vinculación entre la producción científica y tecnológica y la formación de capital humano, son algunas de las importantes dimensiones de la transformación.

La investigación y el desarrollo en ciencias del Estado, Administrativas y Gerenciales Públicas, en análisis de políticas públicas, y de tecnologías organizacionales y de gestión pública, no son una excepción. El desafío es producir conocimiento en la frontera de estas disciplinas.

Por todo ello, la actual política de estudios e investigaciones del INAP tiene por objetivo desarrollar un modelo de producción de conocimiento sobre el Estado, la Administración, la Gestión y las Políticas Públicas que se consolide como referencia en la red nacional e internacional de instituciones de investigación y desarrollo en la materia. Se trata, además, de responder a las demandas de conocimientos por parte

de funcionarios y administradores, legisladores, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, contribuyendo a acelerar y facilitar la innovación y el cambio en tecnologías de gestión del sector público.

En esa dirección, hemos querido dedicar este primer número de la nueva época de la Revista de Investigaciones al tema de la *Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas*. Como expresa uno de los artículos que aquí se presentan, en el que se exponen las principales conclusiones de una investigación del INAP sobre el asunto, “los estudios sobre innovación y creatividad en el sector público permiten reforzar el dispositivo de aprendizaje del sistema político y de la administración pública. Cuanto más aprendamos sobre los factores que determinan el surgimiento de novedad original, en mejores condiciones estaremos de estimular cierto tipo de estrategias que contribuyan a resolver, con innovación, los problemas organizativos y cuestiones de política pública irresueltos”.

Recuperar una revista de investigaciones siempre es un hecho alentador. El esfuerzo tiene sentido si, además, constituye un estímulo y un aporte, tanto para el debate como para la generación de propuestas.

Lic. Virginia Franganillo
Directora Nacional de Estudios
y Documentación
del INAP

Diciembre de 1998

**INNOVACION EN LAS ORGANIZACIONES.
UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE
ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS**

Francisco Suarez, y Fernando Isuani

INNOVACION EN LAS ORGANIZACIONES

UNA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

FRANCISCO SUAREZ*
FERNANDO ISUANI**

Introducción

En el presente trabajo, con el propósito de aportar elementos conceptuales y metodológicos que estimulen la reflexión sobre el fenómeno de la innovación en organizaciones públicas y privadas, nos planteamos el desarrollo de tres aspectos que consideramos de relevancia para tal fin.

En primer lugar, el tema de la distinción entre lo público y lo privado. En este sentido, haremos referencia a ciertos criterios a través de los cuales se puede etiquetar a algunas organizaciones como públicas, y a otras como privadas. Veremos que dicha tarea no resulta sencilla en todos los casos organizacionales, y que, en última instancia, sólo podemos fijar límites borrosos o relativos entre una esfera y la otra.

Por otra parte, y en segundo término, la necesidad de contar con una metodología adecuada para el estudio comparado. A tal efecto, nos detendremos en torno al análisis comparado de organizaciones repasando sus antecedentes y presentando algunos resultados que sirven para ilustrar las diferencias y semejanzas que la literatura suele establecer entre organizaciones públicas y privadas. Al mismo tiempo, haremos especial mención a la estrategia metodológica de la gemelización como camino válido para el análisis comparado.

En tercer y último lugar, el tema de la innovación en el terreno de las organizaciones públicas y privadas. Intentaremos una caracteriza-

ción del mismo y, posteriormente, desarrollaremos un marco referencial que permita reflexionar sobre las características que éste puede adquirir según se lo piense en organizaciones públicas o privadas.

A lo largo del desarrollo que aquí presentamos, hacemos mención a ciertas proposiciones que buscan provocar al lector en la discusión de los alcances y la validez de las mismas. Esperamos así problematizar el tema de la innovación en las organizaciones y enriquecer su abordaje.

A- Sobre la distinción entre organizaciones públicas y privadas

La tarea de distinguir entre el campo de lo público y de lo privado no resulta todo lo clara que el sentido común podría sugerir. Desde ya, mucho se ha escrito y señalado al respecto, dejando establecido, y desde diversos ángulos, lo difícil de tal labor. Sin dudas, esta dificultad tiene que ver con el hecho de que, como señala Rabossi, "la condición de ser público o de ser privado depende del contexto en el que se formula la predicación y de los criterios de significación correspondientes (...). No hay modo objetivo de trazar los límites de lo público y lo privado, pues al hacerlo tenemos necesariamente que valorar, medir consecuencias y jugar con factores de carácter ideológico"¹.

Pensar la distinción público-privado en el terreno organizacional, supone realizar un esfuerzo

* Es Contador Público Nacional, Licenciado en Economía y Doctor en Sociología. Es Profesor Titular con dedicación exclusiva en la Cátedra de Sociología de las Organizaciones y Profesor Titular de la Maestría en Administración Pública, FCE-UBA. Actualmente es investigador del Centro de Estudios Organizacionales y Director del Instituto de Investigaciones Administrativas; ocupa el cargo de Secretario de Investigación y Doctorado de la FCE-UBA. Es autor de numerosos libros y artículos.

** Es Licenciado en Administración y Magister en Administración Pública. Es Profesor Adjunto en la Cátedra de Sociología de las Organizaciones y Profesor Asociado en la Maestría en Administración Pública, FCE-UBA. Es ex becario de Perfeccionamiento UBACYT y, actualmente, Investigador del Centro de Estudios Organizacionales. Ocupa el cargo de Subdirector del Instituto de Investigaciones Administrativas en la mencionada casa de estudios.

¹ Rabossi, E. *Público-privado. Una distinción compleja*. Enoikos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Año VI, número 13.

tendiente a establecer fronteras claras y precisas que permitan ubicar de un lado o del otro, al conjunto de las organizaciones existentes. Para facilitar tal tarea, se podría apelar a diversos criterios a partir de los cuales realizar la distinción reclamada. Así, por ejemplo, según busque o no el lucro, según el tipo de bien o servicio que produce, o según su régimen de propiedad, constituyen algunos de los criterios posibles para intentar resolver la cuestión.

En algunos casos, la aplicación conjunta de estos criterios sobre ciertas organizaciones permitirá una caracterización clara de las mismas, ya sea como públicas o como privadas. Ejemplos de las primeras pueden ser un hospital provincial o una escuela municipal, en tanto que ejemplos de las segundas pueden ser un banco privado o un supermercado.

Pero existen otros casos organizacionales en los que la mencionada aplicación de los criterios en uso los dota de un carácter ambivalente, conteniendo al mismo tiempo rasgos de lo público y de lo privado. De esta manera, pueden asumir un doble rostro convirtiéndose en casos ambiguos, difíciles de encasillar. Este carácter bifronte puede hallarse en las empresas privadas de servicios públicos, ONGs subsidiadas por el Estado, escuelas privadas subsidiadas y cooperativas de servicios públicos, siendo éstos sólo algunos casos entre una amplia variedad de organizaciones que combinan lo público y lo privado en diversos grados.

Lo antes señalado podría dar lugar a la construcción de la siguiente tipología:

Más allá de la tipología y de los criterios presentados, importa destacar la diversidad de casos organizacionales posibles y la importancia de explicitar los criterios a partir de los cuales se pretende establecer los límites. Estos, si bien son una herramienta importante para alcanzar la distinción buscada, no deben llevarnos a olvidar que, en última instancia, lo público y lo privado son resultado de la construcción más o menos arbitraria que realiza el observador para facilitar su labor de investigación. En este sentido, muchos análisis se enfrentan con esta cuestión, aunque no siempre la explicitan.

El concepto de atravesamiento institucional pone en evidencia la existencia de un conjunto de instituciones o regulaciones sociales que atraviesan a las organizaciones. Esto debería servir para recordarnos que, más allá de las diferencias entre las organizaciones que se analicen, existe un entramado social mayor del que ninguna de ellas escapa², asignándoles, por esta razón, cierto grado de homogeneidad.

En relación a este tipo de estudios, a continuación realizamos las siguientes consideraciones.

B- Sobre los estudios comparados de organizaciones

Establecer criterios adecuados que permitan realizar una distinción entre organizaciones públicas y privadas, y, al mismo tiempo, hacerlos explícitos, constituyen pasos significativos en el camino hacia la concreción de trabajos com-

<i>Algunos criterios para la distinción entre organizaciones públicas o privadas</i>			
Criterios	Organizaciones Públicas	Organizaciones Bifrontes	Organizaciones Privadas
Régimen de propiedad	Estatal	Privado	Privado
Tipo de bien o servicio	Público	Público	Privado
Búsqueda de lucro	No	Sí	Sí

² Señala Leonardo Schvarstein que un ámbito organizacional, "sea público o privado, no podrá 'librarse' " del atravesamiento económico, de los modos en que el dinero circula dentro y fuera de él, ya porque dependa de partidas que envía el Estado, o porque en la lógica del lucro se alce la prestación del servicio (que brinde) en beneficio de un rédito económico mayor". Schvarstein, L. *Psicología social de las organizaciones*. Nuevos Aportes. Paidós, 1992.

parados. Pero ello no resulta suficiente frente a la existencia de una gran variedad de organizaciones al interior de los tipos señalados. Dicha variedad puede ser explicada por el hecho de que en cada uno podemos encontrar, por ejemplo, organizaciones chicas, medianas o grandes, ya sea por la cantidad de personal que ocupan o por la dispersión geográfica que alcanzan. Al mismo tiempo, podemos encontrar organizaciones que tienen finalidades diversas, tanto en los bienes como en los servicios que producen.

Tal variedad nos pone frente a otro problema que debemos resolver, y el mismo se presenta cuando se reconoce que no resulta comparable una comisaría con un supermercado, ni una escuela primaria municipal con una fábrica de automóviles. En otros términos, el tema pasa por procurar comparar aquello que es comparable, y esto requiere definir una estrategia metodológica que lo permita.

Con relación a dicha estrategia, vemos que los principios básicos de la prueba de hipótesis corresponden a una estructura que está enmarcada dentro de la lógica del diseño experimental. Para controlar el efecto de espuriedad, se suele apelar a una de las formas químicamente puras y fácticamente complejas, casi utópicas: esto es, la igualación de las unidades de análisis en todo, como si fueran gemelas, sólo que una de ellas es expuesta a las variables experimentales, en tanto que la otra unidad no. Dicha igualación, para el caso que nos ocupa, puede realizarse estableciendo determinados criterios que nos permitan identificar a ciertas organizaciones como públicas y a otras como privadas, procurando que éstas se parezcan en mucho, sobre todo en aquellas variables que se consideran teóricamente relevantes.

De esta manera, la gemelización, parece constituir una estrategia metodológica adecuada para la comparación entre organizaciones. Es importante recordar que la lógica de la prueba de hipótesis se basa en tres principios básicos: 1) **orden temporal de las variables:** que las causas comienzen sus variaciones antes que ocurran las va-

riaciones en los efectos; 2) **variación concomitante:** que las variables condicionantes y condicionadas varíen en tiempos simultáneos o sucesivos; 3) **control de la espuriedad:** evitar tomar en serio relaciones aparentes cuya validez interna y externa es artificial, no existiendo una articulación teórico-conceptual entre ellas.

Dado que existen varias excepciones fácticas a la aplicación del diseño experimental, muchos autores proponen diseños cuasi-experimentales que permiten simular las características del diseño experimental, hecho que se encuentra ampliamente detallado en textos tales como los de Blalock (1960), Campell (1963) y Ragin (1987), entre otros.

Debemos destacar que para el tipo de trabajo comparado que nos ocupa, las variables experimentales son aquellas que configuran los elementos constitutivos de la definición que se tenga de organizaciones públicas o privadas.

Entre las variables de control, podemos encontrar generalmente las variables de base. En estudios organizacionales, dichas variables son aquellas que hablan de la composición social de la organización de referencia (edad, sexo, nivel de instrucción, etc.). Pero estas no son las únicas variables posibles, puesto que la teoría puede indicarnos otras que podrían ser igualmente significativas; por ejemplo, naturaleza de la estructura de poder, objetivos, y relación con el contexto.

De esta manera, contando con unidades de análisis similares, aunque distinguibles por su carácter público o privado, la comparación gana en legitimidad.

Como una simple especulación podría proponerse la siguiente gemelización, adoptando, por ejemplo, el criterio del régimen de propiedad para distinguir entre unidades públicas y privadas:

El estudio comparado constituye una de las estrategias más ricas para comprender los fenómenos organizacionales. Semelanzas y diferen-

Organizaciones Públicas	Organizaciones Privadas
Contaduría General de la Nación	Grandes estudios contables
Auditoría General de la Nación	Empresas consultoras de auditoría
Dependencia de Acción Social	Cáritas; organizaciones voluntarias
ATC	Canal 13
Radio Nacional	Radio
Bancos Nación, Provincia, Ciudad	Bancos Río, Galicia, Citybank
INTA (extensión)	AACREA (extensión)
Universidad Lomas	Universidad Católica de La Plata
Obras Sanitarias de Buenos Aires	Aguas Argentinas
ESEBA	EDENOR, EDESUR

cias entre organizaciones arrojan luz sobre los diversos aspectos que dotan al fenómeno aludido de una particular complejidad.

Acercas de los antecedentes de los estudios comparados, Gorrochategui señala una serie de aspectos que merecen ser subrayados. Así, en primer lugar, destaca que el análisis comparado de organizaciones parece haber correspondido a los intereses de los estudiosos del campo de la sociología en las décadas del '50 y '60, y que las temáticas estudiadas se vinculan al desarrollo de esquemas para la realización de este tipo de estudios. En segundo término, señala que la preocupación por realizar distinciones entre organizaciones públicas y privadas surge de diversos campos disciplinarios, tales como la sociología de las organizaciones, la ciencia política, y la administración pública, correspondiendo a esta última las primeras reflexiones sobre la cuestión y la mayor parte de los estudios sobre la misma. Tercero, menciona el hecho de que los estudios en general se refieren a lo público y lo privado sin realizar una definición explícita de dichas categorías. Por último, re-

salta que algunos estudios se caracterizan por el hecho de ser encarados a partir de tomar una gran cantidad de variables, en tanto que otros se concentran en algunas en particular. De esta manera, los primeros ganan en extensión, en tanto que los segundos ganan en profundidad³.

En relación con este último punto, y a modo de ilustración, presentamos a continuación algunos de los resultados que surgen de comparaciones hechas entre organizaciones públicas y privadas, a partir de analizar algunas variables organizacionales de relevancia⁴.

Sobre los objetivos organizativos

El tema de los objetivos suele ser uno de los más destacados a la hora de mencionar un elemento que aparece como crítico en las empresas públicas (EP), hecho que puede ser extendido al conjunto de las organizaciones del sector.

En primer lugar, los diferentes autores coinciden en señalar que en las EP se verifica la existen-

³ Gorrochategui, N. *Diferencias y semejanzas entre organizaciones públicas y privadas según la opinión de los especialistas*. Documento elaborado en el marco de la investigación "Estudio comparado de organizaciones públicas y privadas", dirigido por el Dr. Francisco Suárez. Noviembre de 1994.

⁴ Estas ilustraciones están tomadas del trabajo comparado entre empresas públicas y privadas. Isuani, F. *Elementos para la comparación a partir de los temas de Privatización y Empresas públicas*. Documento elaborado en el marco de la investigación "Estudio comparado de organizaciones públicas y privadas", dirigido por el Dr. Francisco Suárez. Noviembre de 1994.

cia de múltiples objetivos. Si bien dicha variedad no es sólo patrimonio de ellas⁵, las EP son propensas a abrigar objetivos contradictorios, al punto de afectar seriamente su funcionamiento. En este sentido, se destaca que frecuentemente se les exige que contribuyan a alcanzar los más variados objetivos, a saber:

- que obtengan ganancias;
- las que operaban en monopolios naturales, que operen a costos marginales más altos que el precio a cobrar;
- que asuman riesgos que el sector privado no está dispuesto a correr;
- que contribuyan al desarrollo regional y a la integración física de la nación, de manera que se esté dispuesto a realizar inversiones hoy y recibir los beneficios muy en el futuro;
- que cobren precios preferenciales a determinados grupos sociales, asumiendo el costo correspondiente⁶.

La situación descripta obedece a la existencia de instancias exógenas, a partir de las cuales se le fija los objetivos a las EP; instancias que, por otra parte, ven en ellas la posibilidad de alcanzar objetivos propios al margen de los que pudieran tener las EP como productoras de bienes o servicios. Este hecho es el que impone un carácter contradictorio a sus acciones.

Lo antes señalado puede verse claramente si analizamos los objetivos que persiguen los diversos actores involucrados en la acción de las EP. De esta manera, observaremos que:

- los representantes políticos persiguen la obtención de votos y su ingreso personal;
- la gerencia (administradores y funcionarios) busca ingreso personal, status político personal (cercanía a la toma de decisiones, figuración con fines de ascenso en su carrera político-profesional, etc.);
- los sindicatos buscan el mejoramiento salarial y el aumento de la base sindical;
- los proveedores buscan colocar su producción

en la empresa pública y obtener los mejores precios.

Asimismo, y pasando a un plano más general, se hace mención a la dificultad de cuantificar los objetivos en la Administración Pública debido al tipo de función que ésta realiza. Así, por ejemplo, se señala que los objetivos de la Administración Pública no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad. Por ejemplo, en el servicio de policía no hay modo de precisar si los gastos cubiertos por una de sus dependencias regionales o locales fueron excesivos o no. Además, los costos de una central de policía no son recuperados por su acertada administración y no varían en proporción a los resultados obtenidos.

En un negocio particular los gastos deben dejarse a la discreción del gerente local responsable, el cual no gastará más de lo necesario porque se trata, como quien dice, de su dinero; si gasta el dinero de la empresa, arriesga las utilidades de la sucursal y, por lo tanto, perjudica indirectamente sus propios intereses. Otra cosa muy diferente es lo que ocurre con el jefe de una agencia de gobierno, pues muchas veces gastando más dinero del que puede, mejora a la larga los resultados de su gestión. De todas formas, las organizaciones públicas tienen impuesta su economía en forma reglamentada⁷.

Además, las EP suelen tener menores incentivos que las compañías privadas para lograr como objetivo la maximización de la eficiencia productiva. Esto es así porque la EP, al no actuar como maximizadora de beneficios, no tiene tampoco incentivos autónomos para reducir su nivel de costos, sino que más bien suele tener una tendencia a gastar todo su ingreso en las remuneraciones de sus insumos y factores. Este comportamiento -que diferencia a las públicas de las privadas- tiene también una importancia significativa en el uso de los recursos, ya que le deja a la compañía estatal

⁵ La sociología de las organizaciones alude a este fenómeno como propio de todo tipo de organización, en la que conviven objetivos organizacionales, movilizadas por diferentes coaliciones, y objetivos propios de cada uno de los individuos que forman parte de ella.

⁶ Baso, C.; Caggeo, J.; Gerchunoff, P., y Matellanes, M. *La reforma de las empresas públicas. Experiencias externas y opciones nacionales.* s/f.

⁷ Von Mises. *¿En qué se diferencia la Administración Pública de la Privada?* s/d.

un margen de discrecionalidad y de irracionalidad mayor para usarlos⁸.

Tal vez lo anterior podría resumirse diciendo que en las organizaciones públicas existe una menor flexibilidad para disponer la asignación de los recursos, pero una vez que éstos están disponibles, existe una mayor flexibilidad para realizar un mal uso de los mismos.

Por su parte, si se analizan aquellos objetivos organizacionales que derivan del tipo de propiedad que rige en las empresas privadas y en las públicas, podemos decir, respecto de las primeras, que si suponemos que cotizan su capital en cierto mercado de valores, sus propietarios pueden ser identificados con los accionistas, es decir, los propietarios ausentistas —no involucrados en la administración de la empresa—, cuyo objetivo es maximizar el valor actual del patrimonio neto de la compañía. Dicho objetivo puede ser identificado —en un análisis simplificado— con el de maximización de los beneficios de la firma, ya que es a través de la generación de los mismos que el mencionado patrimonio se incrementa, y es también a través de ellos que surgen los dividendos que remuneran en forma directa a los accionistas en cuestión. Puede decirse que al mismo tiempo les interesa el crecimiento de la empresa, el tamaño de la misma o la seguridad de los resultados a obtener.

En el caso de la EP, el tema se centra en el denominado Problema de Agencia, dado a través de la relación principal/gerente: ésta implica que quienes deben representar los intereses de cierta persona o institución —en este caso, el Estado— pueden tener funciones-objetivo diferentes a las de quien representan, situación que fomenta la contradicción de objetivos antes mencionada. Así, puede suceder que el Estado —a través de un ministro o mandatario análogo— designa algún funcionario o grupo de funcionarios (ej.: directorio), para que administre la empresa en cuestión. El problema del principal/agente se da aquí con claridad por lo menos en dos niveles, ya que, por un lado, aparece la figura del ministro (que es agente

de los habitantes del Estado y a su vez principal de la empresa) y, por otro lado, la del funcionario administrador político de la EP (que es agente del ministro).

La situación antes planteada puede complicarse aun más si agregamos el hecho de que por encima del ministro existe un presidente u otro jefe de gobierno, y que puede darse el caso de que el administrador político de la empresa sea a la vez agente de varios principales (ej.: ministro de obras públicas, de alguna corporación u organismo de mayor nivel que nuclea a las empresas públicas)⁹.

En cuanto a los objetivos potenciales en la cadena de principales agentes en las EP, los textos señalan los siguientes: maximizar votos, lograr ingresos personales o durar en el cargo, minimizar conflictos con el personal, arbitrar en el enfrentamiento entre otros agentes relacionados con la empresa, etc. Son objetivos de difícil cuantificación, y ninguno de ellos tiene relación directa con las funciones de demanda de bienes y de oferta de factores que enfrenta la empresa.

Por último, subrayamos la referencia que se realiza en la literatura relacionada con el hecho de que en la Administración Pública existen misiones que se han agotado con el transcurrir del tiempo: hay ausencia de "imagen guía" hacia la cual dirigirse, aunque persisten metas de producto; indefinición de metas de sistema, y dificultad para definir las metas de rendimiento.

La relación con el contexto

El tamaño de sus estructuras, el excesivo reglamentarismo, la falta de actuación en mercados competitivos y la lentitud de sus procesos decisivos, llevan a las organizaciones públicas a alcanzar una baja capacidad de adaptación al cambio contextual.

La autonomía de estas organizaciones se encuentra comprometida por la intervención del go-

⁸ Coloma, G. y Gerchunoff, P. *Reforma de las empresas públicas y Privatizaciones en la Argentina*. En Gerchunoff, P. "Las privatizaciones en la Argentina". Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

⁹ Coloma, G. *Empresas Públicas y Privadas: un análisis teórico de eficiencia comparada*. En Gerchunoff, P. "Las privatizaciones en Argentina". Instituto Torcuato Di Tella, 1992.

bierno en sus decisiones operativas. De esta manera, la necesidad de ejercer control sobre las mismas ha generado una serie de regulaciones que dificultan y demoran su capacidad para la toma de decisiones.

Por otra parte, las organizaciones públicas presentan un alto grado de permeabilidad a la acción de ciertas organizaciones de su entorno, llegando al caso de haber sido cooptadas por muchas de ellas.

Uno de los elementos que tal vez adquiere mayor importancia a la hora de establecer comparaciones entre organizaciones públicas y privadas, pasa por analizar el impacto que ejercen y la consideración de la opinión pública sobre ellas.

En las organizaciones públicas, cada empleado contratado, trasladado o despedido, cada atribución de responsabilidades, cada cambio de estructura administrativa, cada conversación o cada carta, ha de pensarse con vistas a una posible investigación, agitación o enjuiciamiento.

Los cargos por irregularidades contra los funcionarios son siempre acogidos como noticias. En tales circunstancias, todo funcionario vive, se mueve y subsiste en presencia de dinamita pública. Toda acción que puede emprender está influida por esta condición. Así, la índole pública de los asuntos que manejan las organizaciones del sector establece una gran diferencia respecto de las privadas¹⁰. Es evidente que toda decisión de los administradores del gobierno debe considerar su influencia sobre todo subsistema social, o, en términos comunes, cada decisión debe considerar los intereses de todos los grupos.

Acerca del poder

El tema del poder no está ausente a la hora de realizar comparaciones entre las organizaciones privadas y públicas, ya que la forma en que están establecidas las relaciones de poder en unas y

otras presenta algunas variaciones. Así, por ejemplo, una primera diferencia que afecta la forma en que se establecen las mencionadas relaciones de poder proviene del régimen de propiedad que se da en las organizaciones estudiadas: en las organizaciones privadas hay un amo, y una legitimación para mandar, que es la propiedad; en las empresas públicas la propiedad está difusa entre los miembros de la sociedad y ninguno puede vender su participación, no existiendo, por tanto, demasiados incentivos económicos para que se controle a los administradores de las EP¹¹.

En estas últimas, como mencionamos antes, las relaciones de poder se juegan en la vinculación entre el principal y el agente, dándose la situación por la cual los gerentes tienen responsabilidad sin poder, en tanto que los ministros tienen poder sin responsabilidad. Todo ello conduce a la dilución del poder y de la responsabilidad en el seno de la organización pública.

Asimismo, el hecho de que las organizaciones públicas tengan muy reguladas sus actividades, es señalado como un elemento que contribuye a la pérdida de poder para determinar sus propias acciones.

Lo anterior se liga con la caracterización que se hace del proceso de toma de decisiones observado en dichas organizaciones. En este sentido, se señala que el mismo resulta complejo y muy lento, debido a la gran cantidad de actores que intervienen en él y a las deficiencias en los sistemas de información.

En relación con el cambio organizacional

Uno de los hechos a los que se alude en términos de cambio organizacional, es que el poder real que poseen las conducciones de las organizaciones públicas para realizar cambios internos se encuentra ciertamente limitado debido a la existencia de fuertes restricciones a su accionar¹². Esto,

¹⁰ Appleby, Paul. *¿En qué se diferencia la Administración Pública de la Privada?* *sl.*

¹¹ SIGEP. *Empresa privada, empresa privada regulada y empresa privada pública.*

¹² Sobre algunas de las causas que generan dicha limitación, hemos hecho referencia en las variables "objetivos" y "poder".

junto a la permeabilidad aludida anteriormente, podría llevar a pensar que los cambios que se pudieran registrar en ellas tienen un carácter exógeno.

Dado el exceso de reglamentaciones y lo rígido de su estructura, los cambios tienden a ser lentos y graduales. Bajo estas condiciones, las organizaciones públicas difícilmente puedan conseguir la libertad de movimientos, la prontitud para el cambio y la adaptabilidad que muestran las empresas privadas.

C- El fenómeno de la innovación

Un primer aspecto que debemos resaltar tiene que ver con el significado de la innovación. En este sentido, y como causa de cambios en la organización, es conveniente establecer algunas diferencias respecto de otros aspectos como la adaptación y el trasplante.

Suarez y Feleman¹³ establecen una distinción que permite clarificar acerca del significado y los alcances de cada uno de los conceptos recién mencionados. Si partimos del concepto de **Desarrollo** establecido por los autores, esto es, el "*proceso mediante el cual un nuevo conocimiento potencialmente utilizable a escala social es puesto en condiciones de ser utilizado a escala social por una unidad social u organización determinada, con el objeto de transformar elementos materiales y/o simbólicos en bienes o servicios*", tenemos que la **Innovación** es el "*proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el*

objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios. Es el proceso por el cual se da efectiva aplicación al conocimiento utilizable, convirtiéndolo en conocimiento utilizado".

La definición anterior da lugar a pensar que la innovación en organizaciones puede darse en dos casos diferentes: por un lado, cuando una organización es la primera en utilizar un nuevo conocimiento, hecho que podríamos denominar como **innovación primaria**. Aquí, estamos comparando una organización particular con el resto de las organizaciones existentes, es decir que, entre todas las organizaciones, hay una que incorpora un determinado conocimiento antes que cualquier otra.

Por otro lado, hay innovación cuando una organización utiliza un nuevo conocimiento por primera vez en su historia. A este caso lo denominamos **innovación secundaria**. Aquí se hace referencia a lo que sucede al interior de una organización particular. Es el caso en que se incorpora por primera vez un nuevo conocimiento en una organi-

zación, no importando el hecho de que existan otras organizaciones que ya lo están usando.

Los mencionados autores distinguen entre el concepto de innovación y el de **adaptación**. Este último es el "*proceso por el cual una unidad organizacional transforma un conocimiento utilizable o utilizado en nuevo conocimiento, utilizable o utilizado, ya sea por modificaciones mayores y generalizables que se le realizan o bien mediante una labor de análisis y recreación*".

La innovación en organizaciones puede darse en dos casos diferentes: por un lado, cuando una organización es la primera en utilizar un nuevo conocimiento, hecho que podríamos denominar como innovación primaria. Por otro lado, hay innovación cuando una organización utiliza un nuevo conocimiento por primera vez en su historia. A este caso lo denominamos innovación secundaria.

¹³ Suarez, F. y Feleman, J. *Tecnología y Organización. Aporte para el análisis de las tecnologías administrativas*. Editorial El Coloquio.

Obsérvese que la adaptación, en la medida en que logre generar un nuevo conocimiento a partir de la recreación de otro ya existente, puede dar lugar a un proceso de innovación cuando dicho conocimiento utilizado o utilizable a escala social sea incorporado por primera vez, ya sea constituyendo un caso de innovación primaria o secundaria.

Distinto es lo que sucede con el **transplante**. Este supone la mera copia de un conocimiento ya existente, corriéndose el riesgo de no promover mejoras significativas en la organización cuando es realizado sin tener en cuenta el contexto de aplicación, hecho que podemos denominar **transplante acrítico o esnobismo tecnológico**. Los casos de trasplante pueden verse fuertemente asociados con los casos de innovación secundaria.

Lo anterior encuentra un campo propicio en las organizaciones públicas, puesto que cuando no hay técnicas de cálculo de rentabilidad y costos, puede haber una peligrosa tendencia a la megalomanía en el deseo exagerado de disponer de nuevos medios, utilizados ya por ciertas organizaciones, que en muchos casos rebasan la capacidad del personal para usarlos y mantenerlos adecuadamente, o que sólo pueden utilizarse (con gran derroche) a un bajo nivel de capacidad¹⁴.

Es importante tener en cuenta que no todo nuevo conocimiento que se introduzca en las organizaciones, ya sea por innovación, adaptación o transplante, es bueno de por sí. De esta manera, destacamos la importancia de que el mismo cuente con un elevado grado de calidad, en términos de su rigor científico, y de relevancia, en cuanto a la importancia de los problemas que pretende solucionar. En este sentido, es bueno preguntarse en qué medida el proceso de innovación es fruto de la improvisación o tiene impacto positivo sobre el rendimiento organizacional.

Debemos observar si dicho proceso repercute o no sobre los aspectos críticos de la organización, es decir, sobre aquellos que se vinculan con el mejoramiento de los bienes o servicios que producen y con la satisfacción de las demandas de los destinatarios de dichos bienes o servicios. De lo contrario, los nuevos conocimientos podrían significar un mejoramiento cosmético del accionar organizacional. A propósito, ofrecemos el siguiente cuadro:

		Relevancia de los conocimientos	
		Alta	Baja
Calidad de los conocimientos	Alta	1	2
	Baja	3	4

El caso 1 resulta claramente una situación ideal en términos de que se logra incorporar aquellos conocimientos que, ya sea en sus tecnologías centrales o de gestión¹⁵, podrán promover un mejor desempeño de la organización.

Los casos 3 y 4, dada la baja calidad de los conocimientos, hacen a aquellas situaciones en las cuales el impacto de la innovación será pobre, lo cual llevará a que en el futuro cercano se reitere la necesidad de pensar en nuevos cambios. En el caso 3, queda para rescatar que se está girando en torno a los problemas centrales y más relevantes del asunto.

El caso 2 parece tener que ver más con lo que antes denominamos cambios cosméticos o *esnobismo tecnológico*, que con el ataque al corazón de los déficit tecnológicos de la organización. Muchos de los casos que hemos caracterizado como de innovación secundaria, se aproximan a esta situación, más aun cuando dicha innovación surge de manera exógena e inducida.

¹⁴ Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación Nacional (Interplan). *La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo. Monografía metodológica*. Naciones Unidas. Nueva York, 1970.

¹⁵ *Tecnologías centrales son aquellas que hacen a la actividad fundamental de la organización, ya que su existencia acarrearía para ésta la no satisfacción de algunos o la totalidad de sus objetivos, dada la imposibilidad de transformar elementos materiales y/o simbólicos en bienes y servicios. Por su parte, tecnologías de gestión son aquellas cuyas características condicionan a la actividad fundamental de la organización indirectamente, y existen sólo en función de las tecnologías básicas a las que necesariamente deben servir.* Suárez, F. y Feleman, I. op. cit.

Por otra parte, remarcamos el hecho de que en el sector público, y por las dificultades para cuantificar o medir sus resultados, se torna más difícil evaluar el impacto, traducido en términos de mejoras en el rendimiento de la organización, a partir de la introducción de cambios vía innovación primaria o secundaria.

La situación más preocupante se presenta claramente en la celda 4. En caso de encontrarnos en esta situación, la pregunta es cuál estrategia nos permitirá llegar a la celda 1. El pasaje directo de la celda 4 a la 1 parece difícil de lograr; por tal motivo, pasar primero a la celda 3 o pasar a la celda 2 constituyen caminos alternativos entre los cuales se deberá decidir.

Múltiples razones existen a favor de seguir uno u otro recorrido. En términos generales, creemos que escoger desplazarse hacia la celda 2 ofrece el peligro de quedar atrapados en un terreno que encandila por girar en torno al prestigio, al alto reconocimiento y a elevados niveles de excelencia, pero en el cual es poca la relevancia de los temas sobre los cuales se discurre, fundamentalmente, para intentar resolver los problemas más significativos de la organización en particular, y de la sociedad en general.

Salirse del campo prestigioso y de alto reconocimiento científico es una decisión difícil de implementar, puesto que genera un caudal muy grande de racionalizaciones de aparente legitimidad. En este sentido, creemos prioritario trabajar en la resolución de los aspectos más relevantes y críticos que una determinada situación

puede plantear. Por ello, posicionarse primero en la celda 3 nos sugiere que estamos trabajando sobre lo sustancial. La calidad puede ir mejorando paulatinamente, por prueba y error, hasta alcanzar el ideal de la celda 1.

Marco referencial para el estudio de la innovación

La innovación endógenerada tiene lugar en una organización mediante sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo, ya sea a partir de un accionar proactivo en la misma, o como consecuencia de un accionar adaptativo. La innovación exógenerada es aquella que se produce en la organización a instancias de algún agente externo a la misma.

Apoyándonos en lo desarrollado por Suárez y Felman¹⁶, avanzaremos en la definición de un marco referencial que constituya un elemento válido para pensar en las características que asume el proceso de innovación en las organizaciones públicas a diferencia de lo que ocurre en las privadas.

Al respecto presentamos, con algunas variaciones, los tres niveles de análisis que desarrollan los autores mencionados, esto es: un nivel global, un nivel procesual y un nivel situacional. Cada uno de ellos pretende alumbrar determinados aspectos del proceso de innovación, que sin ser los únicos posibles, tienen particular relevancia a la hora de estudiar el fenómeno.

- Nivel global

Este supone indagar acerca de quiénes impulsan el proceso de innovación y del origen de tal impulso. Así, podríamos suponer que son diversos los actores que detectan la necesidad de promover cambios innovativos, y que son diversas también las formas en que éstos pueden generarse. En este sentido, nos ayudará la distinción entre innovación endo y exógenerada.

¹⁶ Suárez, F. y Felman, I. op. cit.

La innovación *endogenerada* es aquella que tiene lugar en una organización mediante sus propios esfuerzos de investigación y desarrollo, ya sea a partir de un accionar proactivo en la misma, esto es, de fomentar innovaciones anticipándose a los cambios que pueden darse en el futuro, o como consecuencia de un accionar adaptativo, es decir, estimulando la innovación ante la necesidad que se tiene de ajustar la realidad organizacional a las demandas que el contexto inmediato le plantea.

En ambos casos, es el esfuerzo de los miembros de la organización a instancias de ella misma, lo que da origen al proceso de innovación, en particular de lo que con anterioridad hemos dado en llamar *innovación primaria*.

Por su parte, la *exogenerada* es aquella que se produce en la organización a instancias de algún agente externo a la misma. En este caso, la innovación puede ser impuesta o sugerida.

Características de la innovación

- **Costo:** incluye dos elementos:
 1. el económico (costo inicial de adaptación de la innovación y costo de su mantenimiento);
 2. el social (cambios de status por causa de la innovación).
- **Rentabilidad sobre la inversión:** se adoptarán las innovaciones más rentables. Dicha rentabilidad se vuelve difícil de medir si estamos en organizaciones no comerciales.
- **Eficiencia:** la más eficiente será la aceptada.
- **Riesgo e incertidumbre:** cuanto menores sean los riesgos y la incertidumbre que plantea, mayores serán las probabilidades para su incorporación.
- **Comunicabilidad:** la claridad de los resultados posibles fomenta su aceptación.
- **Compatibilidad:** cuando más compatible sea con lo existente, más fácilmente será aceptada.
- **Complejidad:** cuando 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 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 frente a la innovación.
- **Relaciones interpersonales:** ¿cómo impactará sobre las relaciones interpersonales?
- **Publicidad vs. privacidad:** el alcance de la innovación supone a más o a menos actores involucrados y, por lo tanto, mayor o menor complejidad en la decisión.
- **Porteros:** ¿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:** si la innovación propuesta puede generar un efecto tal en la organización que facilite la realización de otras innovaciones posteriores.

En el caso de la innovación *impuesta*, alguna instancia superior a la organización la embarca en procesos de cambio innovativo. Es el caso de una empresa multinacional cuya casa matriz ha desarrollado cierta tecnología y la implanta en el seno de todas sus filiales, pudiendo hablar en este caso de *innovación secundaria*.

La innovación *sugerida* se relaciona con la existencia de un mercado en el cual ciertos actores, poseedores de conocimientos expertos sobre las temáticas organizacionales, promueven el desarrollo y la posterior venta de determinados cambios innovativos, convirtiéndose en líderes de opinión tecnológica. En muchos casos, las organizaciones compran cambios sobre los cuales no tienen real seguridad acerca de la medida en que los mismos generarán mejoras en el rendimiento organizacional.

- Nivel procesual

Vinculado con lo anterior se encuentra un segundo nivel, el que analiza el proceso mediante el cual se decide la realización de un cambio innovativo. Al respecto, podemos señalar que dicho proceso se pone en marcha con la detección de una situación problemática, y culmina con la incorporación misma del cambio innovativo. En ese sentido, podríamos analizar cuáles son las características de la innovación que potencian o no su aceptación.

Siguiendo a Hall (1996), podemos establecer que la innovación podría presentar ciertas características que la muestren como más o menos atrayente para los miembros de la organización, despertando el consiguiente rechazo o apoyo a su incorporación, y de esta manera facilitando o no la decisión de embarcarse en la misma. En la página anterior hemos presentado un cuadro ampliatorio.

Un ejercicio interesante resulta el analizar como juega cada una de las características arriba señaladas, tanto en organizaciones públicas como privadas. En este sentido, si observamos el caso de la **rentabilidad sobre la inversión** como un elemento que favorece la decisión de adoptar ciertas innovaciones, tendremos que éste será un factor más decisivo en las organizaciones privadas que en las públicas. En el sector público, al no tener el lucro como finalidad, el mencionado factor pierde fuerza. Tal vez la esperanza de **aumento en los indicadores de rendimiento** sea un factor más adecuado para pensar en las organizaciones de este sector.

***Una suerte de
"imperialismo de lo
privado" suele empujar a
posiciones que sostienen
que todo lo que se
encuentre en uso en el
sector privado pasa a
constituirse en "lo válido y
legítimo". De esta manera,
se legitiman ciertas
innovaciones por el punto
de origen; si ciertas y
determinadas innovaciones
se dieron en el sector
privado, el sector público
"debe obviamente"
incorporarlas.***

En cuanto al **status científico** de la innovación, una suerte de "imperialismo de lo privado" suele empujar a posiciones que sostienen que todo lo que se encuentre en uso en el sector privado pasa a constituirse en "lo válido y legítimo". De esta manera, se legitiman ciertas innovaciones por el **punto de origen**; si ciertas y determinadas innovaciones se dieron en el sector privado, el sector público "debe obviamente" incorporarlas. Muchas de las innovaciones en este sector terminan resultando ser lo que hemos denominado como *transplantes acrílicos*, en los cuales la calidad y relevancia de los conocimientos en juego resultan los aspectos de menor valía.

La situación planteada suele atentar contra el criterio de **terminalidad**, es decir, contra la determinación de la oportunidad y el lugar adecuado para emprender los cambios, dado que lo que prima en él es su realización misma. La resistencia a éstos puede encontrar una explicación en dicha situación, poniéndose en cuestionamiento los cam-

bios iniciados y disminuyendo el compromiso de aquellos miembros sobre los cuales recaerá la responsabilidad de operarlos.

Una característica que en muchos casos afecta a la toma de decisión sobre la realización o no de cambios innovativos, tiene que ver con la **cantidad de actores que se verán involucrados** con ellos. De esta manera, en el sector público los cambios tenderán a afectar a mayor cantidad de gente que en el sector privado por el sólo hecho de que el destinatario de los servicios que aquél produce es el conjunto de la sociedad. Así, el impacto de sus resultados lo sentirá un número significativo de personas, pudiendo traducirse en un alto rédito o un soberano escándalo en términos de opinión pública.

Al mismo tiempo, otro hecho que puede afectar la decisión de introducir cambios innovativos en las organizaciones pasa por considerar el **número de actores que deben intervenir en el proceso de decisión** pertinente. Esta situación suele expresarse de modos diversos en organizaciones públicas y privadas. En particular, las públicas están sujetas a una mayor cantidad de controles e instancias de supervisión, por lo que puede esperarse un proceso de toma de decisión más lento y gradual respecto del que puede esperarse en organizaciones privadas, dada la mayor flexibilidad y rapidez que evidencian en la toma de decisiones. Estas no tienen tanta obligación de rendir cuentas por sus acciones como en el caso de las empresas públicas.

Más allá de las características detalladas en el cuadro presentado, es importante destacar que las mismas se juegan en el marco de ciertas y determinadas condiciones organizacionales. Estas determinan estructuralmente a las organizaciones, limitando así las reales posibilidades que las mismas tendrán para generar cambios innovativos.

- Nivel situacional

En este nivel hacemos referencia a las caracte-

rísticas organizacionales y el modo en que éstas afectan los procesos de innovación.

Hage y Aiken¹⁷ han detectado una serie de características organizacionales que se encuentran asociadas a la innovación. Cada una de estas características permite jugar con diversas proposiciones acerca de cómo éstas potenciarán o no los procesos de innovación en las organizaciones.

- 1- **Complejidad en la capacitación profesional de los miembros de la organización:** cuanto mayor sea la complejidad organizacional, mayores serán las probabilidades de producir cambios innovativos. Esto se explica por la necesidad de incorporar nuevos y mejores conocimientos para no quedar rezagados.
- 2- **Centralización del poder:** a mayor centralización del poder, menor probabilidad de introducir cambios innovativos. Quienes concentran el poder no permitirán cambios que amenacen el status quo.
- 3- **Formalización:** a mayor formalización, menor proporción de cambio innovativos. Los trabajos muy formalizados promueven pocas posibilidades, para quienes los realizan, de considerar procedimientos o prácticas alternadas.
- 4- **Estratificación:** a mayor estratificación, menor tasa de cambio innovativos. Cuando los cambios amenacen las condiciones de los mejor posicionados, serán más resistidos.
- 5- **Énfasis en el volumen (en oposición con la calidad) de la producción:** a mayor volumen de producción, menor proporción de cambios innovativos para evitar interrupciones que afecten el volumen de producción y que vengan de la mano de la innovación.
- 6- **Énfasis en la eficiencia en el costo de producción o servicio:** a mayor énfasis en la eficiencia, menor proporción de cambios innovativos, ya que los cambios, si suponen una verdadera innovación, representan costos

¹⁷Hage, J. y Aiken, M. *Social Change in Complex Organizations*. Random House. New York, 1970.

impredecibles y reducen la eficiencia, debido a la ruptura de la rutina que ellos implican.

- 7- **Satisfacción en el trabajo de parte de los miembros de la organización:** a mayor satisfacción en el trabajo, mayor proporción de cambios innovativos. Cuando los miembros de la organización se encuentran motivados, son más receptivos a nuevas ideas y proclives a experimentar su aplicación.

Otros autores¹⁸ destacan la importancia de prestar atención a los siguientes aspectos:

- **El papel de los valores hacia la innovación:** en la medida en que se estimule la creatividad como camino válido para que los miembros de la organización superen situaciones de obsolescencia tecnológica, los cambios innovativos serán ampliamente estimulados. Cuando esto se asume como un valor, pasa a considerarse importante que los nuevos miembros lo incorporen.
- **El compromiso de las coaliciones dominantes:** a mayor compromiso de aquellos que concentran el poder en la organización, más probabilidades hay de incorporar cambios innovativos. Todo cambio se torna factible y sostenible cuando cuenta con el aval de las coaliciones de mayor poder relativo.
- **El ambiente en el cual se encuentra la organización:** en relación a esto, se podría señalar que los contextos más dinámicos, turbulentos y cambiantes, que son aquellos que amenazan permanentemente la supervivencia de las or-

ganizaciones, despiertan en éstas reflejos innovadores. Si esto es así, en las organizaciones públicas, cuya sobrevivencia no se encuentra sometida a las amenazas del contexto en el que actúan, se expresa una menor necesidad de innovarse.

Es interesante observar que las características mencionadas pueden reflejar la realidad de la organización en su conjunto o sólo de algún sector particular de la misma. Así, se podría avanzar en la identificación de sectores más o menos predispuestos a generar cambios innovativos.

Los contextos más dinámicos, turbulentos y cambiantes, que son aquellos que amenazan permanentemente la supervivencia de las organizaciones, despiertan en éstas reflejos innovadores. Si esto es así, en las organizaciones públicas, cuya sobrevivencia no se encuentra sometida a las amenazas del contexto en el que actúan, se expresa una menor necesidad de innovarse.

Por otra parte, se puede señalar que la orientación hacia mayores niveles de innovación organizacional no es inmutable en el tiempo, y que dichos niveles pueden variar en la medida en que la organización se va desarrollando. En este sentido, se puede destacar también, que el estadio del ciclo vital en el cual se encuentre la organización marcará su predisposición hacia los cambios innovativos. Organizaciones en etapa de crecimiento estarán más dispuestas a introducir este tipo de cambios que aquellas que se encuentran en una etapa de maduración. En el primer caso, se está en la búsqueda del

mejor desempeño posible, en tanto que en el segundo, se cree haber llegado al ideal de funcionamiento, por lo que resulta más difícil arriesgarse a introducir modificaciones de avanzada.

Por último, destacamos el hecho de que las características organizacionales, aquellas que condicionan la generación de cambios innovativos, se encuentran fuertemente influenciadas por la histo-

¹⁸ Consultar en Hall, R. *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados*. 6ta. Ed., Prentice Hall. Págs. 215 y 216.

ria de la organización y el tipo de bien o servicio que producen.

A modo de conclusión

A lo largo del presente trabajo hemos desarrollado una serie de elementos conceptuales y metodológicos que pretenden ser de utilidad para orientar y facilitar la realización de estudios sobre la temática de innovación, en una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas.

Así, en primer lugar, señalamos la tarea de establecer una distinción entre organizaciones públicas y privadas. Sobre el particular, vimos que esta distinción no resulta sencilla en todos los casos organizacionales existentes, y que, en última instancia, es arbitraria.

En segundo término, nos referimos a que este tipo de estudio requiere contar con una metodología que sea apta para la realización del mismo. Es por ello que avanzamos en una serie de consideraciones sobre los estudios comparados, revelando sus antecedentes y presentando algunos de sus resultados. Hemos culminado nuestras referencias a este punto indicando que la gemelización constituye una estrategia metodológica apta para encarar el desafío.

En tercer lugar, nos detuvimos en el tema de la innovación. Sobre el particular, nos ha interesado destacar, por un lado, que es posible realizar una distinción entre éste, la adaptación y el trasplante, fenómenos que igualmente son generadores de cambios. Por otro lado, remarcamos que no cualquier cambio innovativo es de por sí bueno, sino que debe tenerse en cuenta la calidad y la relevancia de los conocimientos que involucre.

En cuarto lugar, y por último, hemos presentado un marco referencial para estudiar el fenómeno de la innovación, que centra el análisis en tres aspectos importantes del mismo: 1) los actores involucrados en el impulso del cambio innovativo; 2) las características de la innovación que se propone realizar; 3) las características de la organización en la cual se propone el cambio innovativo. Creemos que, tomando en cuenta estos tres niveles de análisis e indagando acerca de cómo éstos se presentan en las organizaciones públicas y cómo en las privadas, se puede lograr más riqueza en el estudio comparado.

Con estos desarrollos, nuestra pretensión ha sido no la de sentenciar acerca de cómo el fenómeno de la innovación se da en las organizaciones públicas a diferencia de las privadas, sino principalmente brindar elementos que estimulen una discusión pertinente sobre el tema.

Al mismo tiempo, creemos importante avanzar en la formulación de líneas de investigación que permitan, por un lado, especificar más claramente la naturaleza del debate de la innovación en organizaciones públicas y privadas, y por otro, verificar algunas de las proposiciones planteadas a lo largo del presente artículo,

a los efectos de enriquecerlas y establecer su validez.

La orientación hacia mayores niveles de innovación organizacional no es inmutable en el tiempo, y dichos niveles pueden variar en la medida en que la organización se va desarrollando. En este sentido, se puede destacar que el estadio del ciclo vital en el cual se encuentre la organización marcará su predisposición hacia los cambios innovativos.

BIBLIOGRAFIA

- Appleby, P. *¿En qué se diferencia la Administración Pública de la Privada? s/d.*
- Baso, C., Gaggeo, J. Gerchunoff, P. y Matellanes, M. *La reforma de las empresas públicas. Experiencias externas y opciones nacionales.* s/f.
- Blalock, H. *Social statistics.* Mc. Graw-Hill Book Company, Inc. New York, 1960.
- Campbell, D. y Stanley, J. *Experimental and quasi-experimental designs for research.* Chicago. Rand Mc Nally and Co., 1963.
- Coloma, G. y Gerchunoff, P. *Reforma de las empresas públicas y Privatizaciones en la Argentina.* En Gerchunoff, P. *Las privatizaciones en Argentina.* Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- Coloma, G. *Empresas Públicas y Privadas: un análisis teórico de eficiencia comparada.* En Gerchunoff, P. *Las privatizaciones en Argentina.* Instituto Torcuato Di Tella, 1992.
- Grupo Internacional de Estudios sobre Planificación Nacional (Interplan). *La evaluación de la capacidad administrativa para el desarrollo. Monografía metodológica.* Naciones Unidas. Nueva York, 1970.
- Gorrochategui, N. *Diferencias y semejanzas entre organizaciones públicas y privadas según la opinión de los especialistas.* Documento preliminar elaborado en el marco de la investigación "Estudio comparado de organizaciones públicas y privadas", dirigida por el Dr. Francisco Suárez. Noviembre de 1994.
- Hage, J. y Aiken, M. *Social Change in Complex Organizations.* Random House, New York, 1970.
- Hall, R. *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados.* 6ta. Ed. Prentice Hall, 1996.
- Isuani, F. *Elementos para la comparación a partir de los temas de Privatización y Empresas Públicas.* Documento elaborado en el marco de la investigación "Estudio comparado de organizaciones públicas y privadas", dirigida por el Dr. Francisco Suárez. Noviembre de 1994.
- Rabossi, E. *Público-privado. Una distinción compleja "Enoikos".* Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Año VI, número 13.
- Ragin, Ch. *The Comparative Method.* University of California Press, London, 1987.
- Suarez, F. y Felcman, I. *Tecnología y Organización. Aporte para el análisis de las tecnologías administrativas.* Editorial El Coloquio, 1975.
- Schvarstein, L. *Psicología social de las organizaciones. Nuevos aportes.* Paidós, 1992.
- Von Mises. *¿En qué se diferencia la Administración Pública de la Privada? s/d.*

**INNOVACION EN ADMINISTRACION,
GESTION Y POLITICAS PUBLICAS:
¿ES IDENTICO A MODERNIZACION?**

Guillermo F. F. Schweinheim

INNOVACION EN ADMINISTRACION, GESTION Y POLITICAS PUBLICAS: ¿ES IDENTICO A MODERNIZACION?

GUILLERMO F. F. SCHWEINHEIM*

INTRODUCCION

La innovación, entendida, genéricamente como el proceso de implementación sostenible de nuevas políticas, productos institucionales, sistemas y tecnologías en el Estado, las empresas y la sociedad civil, constituye un fenómeno cuya importancia central en los actuales sistemas económicos, políticos y sociales es reconocida por todas las disciplinas y escuelas teóricas¹. El papel privilegiado que desempeña la innovación ha dado lugar a una amplia corriente de teorías, investigaciones y técnicas de gestión que intentan explicar, medir y/o intervenir sobre los procesos de innovación².

Este artículo intenta provocar un debate en torno a los criterios de uso del término "innovación" en la teoría, la investigación empírica, la consultoría y las políticas públicas orientadas a dar cuenta, intervenir o promover los procesos de innovación en el sector público de países que han atravesado procesos de reforma económica y del Estado acelerados, como la República Argentina.

En primer lugar, intentaré argumentar que existen importantes diferencias entre fenómenos, ciertamente relacionados pero no necesariamente idénticos, tales como cambio estructural, aprendizaje, modernización, adaptación, innovación y creatividad. Estas distinciones han sido, de hecho, señaladas por la teoría social y política en los últimos 50 años. En realidad, la finalidad principal de este artículo con-

siste en llamar la atención sobre las importantes consecuencias que la falta de distinción conceptual provoca, no sólo en materia de investigación, sino también en términos de acción de gobierno y políticas públicas. De acuerdo con esta intención, sostendré que es conveniente reservar, por razones de investigación y acción orientadas, el término "innovación" para los procesos de implementación de novedad original, es decir, surgida de procesos de creatividad interna a los sistemas políticos e instituciones públicas.

En segundo lugar, importa aquí establecer con claridad las dimensiones organizacionales del sector público que pueden ser objetos de innovación. Contar con una sistemática de dimensiones públicas que pueden atravesar por procesos de innovación, no sólo podría orientar la investigación descriptiva, sino también las explicaciones teóricas. Una sistemática de tal naturaleza permitiría también orientar las intervenciones gerenciales públicas y la formulación de políticas públicas más amplias de escala institucional o gubernamental.

En tercer término, ofreceré un listado de factores causales o estímulos de la innovación. No es intención de este artículo construir un modelo teórico explicativo. Simplemente, intentaré sistematizar las causas antecedentes y/o contextuales y los estímulos independientes más importantes a partir de las contribuciones parciales de diversos enfoques sociológicos, organizacionales y gerenciales. Precisamente,

* El autor es Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública, Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública, y Docente e Investigador de la Universidad del Salvador.

¹ Sobre el rol de la innovación en el actual modo de producción, ver Porter, *La Ventaja Competitiva de las Naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991. También, Thorow, Lester, *La Guerra del Siglo XXI*, Vergara, Buenos Aires, 1992. Sobre el rol de la innovación en el desempeño gerencial de fines del siglo XX, el ya clásico Drucker, Peter, *La innovación y el empresario innovador*, Sudamericana, Buenos Aires, 1992. Para el campo de la gerencia pública, Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo será la gerencia pública en la década de los '90?*, INAP, Buenos Aires, 1990. Acerca del rol de la innovación en los sistemas políticos, Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, F.C.E., México, 1976.

² Chris, *Knowledge for Action, A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, Jossey-Bass, 1993.

contar con un enfoque amplio de las causas estructurales y estímulos de los procesos de innovación puede conducir a la interpretación de casos empíricos, y sin duda también a teorías explicativas fértiles que den cuenta de la experiencia empírica en países como la República Argentina. Por otra parte, nos permitiría focalizar las intervenciones en las organizaciones públicas y en el sector público en general para favorecer sostenidamente los procesos de innovación. En tal sentido, los valores que fundamentan este artículo son precisamente los del "aprendizaje con dignidad"³. En otros términos, se valora aquí el aprovechamiento de la "capacidad de aprendizaje e innovación original" de nuestros sistemas políticos y de gobierno para hacer frente a las transformaciones del entorno. Mantener la "dignidad" en los sistemas políticos supone justamente un aprendizaje que no desorganice la memoria interna y que mantenga e incremente la conciencia y la voluntad de decisión. En consecuencia, poder identificar las causas de la "innovación original" no sólo permite orientar una política de innovación sostenible; también nos permite justipreciar la "innovación adaptativa", reconocer los límites del potencial de "innovación original" y diferenciarlos de los procesos de "innovación modernizante".

RELACIONES ENTRE ENTORNO, CAMBIO ESTRUCTURAL Y APRENDIZAJE

Los gobiernos, al igual que otros sistemas

sociales, se encuentran relacionados con las transformaciones del entorno. En realidad, para algunos enfoques de la política, el gobierno debe ser entendido como aquel subsistema del sistema social que tiene por función identificar las variaciones que suceden en el ambiente económico, social, cultural, tecnológico e internacional, a efectos de adoptar decisiones autoritativas que garanticen el orden social. El orden social y sus múltiples componentes, tales como el bienestar común, la seguridad interior, el progreso individual y colectivo, la equidad social y la defensa exterior, son objetivos generales de los gobiernos. Dichos objetivos generales se operacionalizan empíricamente de acuerdo con las tendencias estructurales y las coyunturas. De este modo, la agenda de los gobiernos está constituida por un conjunto de ítems tales como las demandas de la población y de los actores societales e internacionales, el crecimiento económico, el bienestar social, el cambio tecnológico, las crisis internas e internacionales, los problemas de seguridad interior y exterior, las funciones macroeconómicas, el empleo, etc., cuyos términos se especifican a partir de la relación entre ambiente y objetivos gubernamentales.

El *cambio estructural* en las instituciones políticas y en las administraciones públicas constituye el proceso por el cual los gobiernos reorientan sus objetivos y reorganizan sus instituciones, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a transformaciones cualitativas del

Poder identificar las causas de la "innovación original" no sólo permite orientar una política de innovación sostenible; también nos permite justipreciar la "innovación adaptativa", reconocer los límites del potencial de "innovación original" y diferenciarlos de los procesos de "innovación modernizante".

³ Este artículo se reconoce fundamentalmente en la línea analítica sobre innovación de Deutsch, Karl, *Los Nervios del Gobierno*. Paidós, Buenos Aires, 1969.

entorno, nuevas demandas, o crisis sistémicas. El proceso por el cual se introducen cambios estructurales más o menos incrementales o fundamentales en las instituciones políticas y administrativas tiene por finalidad adaptar las funciones de representación de intereses, procesamiento de las demandas, extracción de recursos y conversión en decisiones y productos públicos. El cambio estructural es necesario cuando, de otro modo, no podrían satisfacerse las demandas y resolverse los desafíos y cuestiones de la agenda.

A los efectos de este artículo, el cambio estructural puede ser interpretado como un proceso de *aprendizaje* en los gobiernos. Como todo sistema social, frente a resultados e impactos negativos de las políticas públicas, nuevos límites culturales, económicos y tecnológicos, demandas insatisfechas, restricciones en la extracción de recursos por cambios en la estructura económico social o por transformaciones radicales del entorno e incapacidades para alcanzar los objetivos y metas tradicionales en materia de orden y bienestar colectivo, se producen cambios estructurales en las instituciones políticas y las administraciones públicas. El *aprendizaje* implica, por un lado, el reconocimiento de la incapacidad de las instituciones, los procesos y sistemas de producción institucional, las políticas públicas y las tecnologías de decisión para garantizar los objetivos gubernamentales permanentes y aún la propia supervivencia del gobierno en situaciones límite. Además, puede suponer *la búsqueda en otros sistemas políticos de fórmulas institucionales, políticas públicas, procesos y tecnologías administrativas y de gestión que permitan afrontar las transformaciones del entorno. Implica, también, la*

utilización del potencial de recombinação interna de recursos de todo tipo actualmente ociosos o en uso, recombinação que puede suponer la adopción de modelos estructurales de otros sistemas políticos, un proceso de adaptación, o bien una recombinação de carácter original.

En el núcleo del concepto de *aprendizaje* se encuentran las nociones de prueba y error, y de recombinação de recursos. En sus relaciones con el entorno, y al fracasar en sus objetivos y en el tratamiento de sus agendas, los gobiernos recombina recursos simbólicos, financieros, humanos, organizacionales, tecnológicos, de información y conocimiento. Dicha recombinação constituye el cambio estructural mediante el cual los gobiernos aprenden, adaptándose a su entorno en busca de gobernabilidad, legitimidad, orden social, autonomía relativa y bienestar colectivo.

En el núcleo del concepto de aprendizaje están las nociones de prueba y error, y de recombinação de recursos. En sus relaciones con el entorno, los gobiernos recombina recursos, generando así el cambio estructural mediante el cual aprenden, adaptándose a su entorno en busca de gobernabilidad, legitimidad, orden social, autonomía relativa y bienestar colectivo.

Ciertamente, las décadas de los ochenta y noventa han significado un período de radical cambio estructural en los gobiernos de América Latina. La reestructuración económica mundial, la modernización de los sistemas productivos, comerciales y financieros internos, la crisis de la deuda externa y su renegociación, el impacto de la revolución tecnológica, los nuevos sistemas de telecomunicaciones y de información, el impacto en la cultura y la deconstrucción y reconstrucción de identidades colectivas, los cambios en el sistema político y militar internacionales, son sólo algunas de las dimensiones de las transformaciones del entorno. Frente a estas transformaciones, los procesos de transición y consolidación democráticas, las reformas económicas y la reforma del Estado y de las Administraciones Públicas,

pueden ser entendidos como los procesos de cambio estructural y aprendizaje mediante el cual los sistemas políticos o gobiernos han intentado adaptarse a su ambiente.

ACCION Y ESTRUCTURAS DE GOBIERNO Y APRENDIZAJE

¿Cuáles son las principales dimensiones de los sistemas políticos y los gobiernos que pueden atravesar procesos de cambio estructural o aprendizaje?

Ciertamente, las instituciones políticas atraviesan procesos de aprendizaje. Sin embargo, no es intención de este artículo contribuir a la comprensión de los procesos de aprendizaje en el régimen político y las instituciones ejecutivas, legislativas, judiciales o de control. Sin dejar de reconocer la importancia de los procesos de aprendizaje relativos al cambio en las instituciones políticas, aquí nos interesa fundamentalmente identificar las dimensiones de gobierno relativas a administración, gestión y políticas públicas susceptibles de experimentar aprendizaje.

Las políticas públicas

El cambio/aprendizaje se verifica en las políticas públicas (relación de medio a fin entre objetivos gubernamentales y cursos de acción para resolver cuestiones de la agenda pública) cuando se experimentan variaciones o recombinaciones en:

- Los *objetivos y metas gubernamentales (misión)*.
- Las *estrategias de producción institucional pública* (decisiones de producir bienes, servicios, regulaciones y controles públicos,

para determinadas situaciones o poblaciones objetivo), en relación a los actores del "policy network" (relaciones de colaboración, conflicto o negociación).

En consecuencia, el cambio estructural en políticas públicas se operacionaliza en cambios en los objetivos y metas, en la adopción de decisiones de una nueva producción institucional, en la identificación de nuevas situaciones o poblaciones objetivo de las políticas, y en nuevas estrategias de cooperación o conflicto con los actores involucrados por la cuestión.

Todos o algunos de estos cambios estructurales en políticas públicas pueden reflejarse en la adopción de una nueva legislación, en reglamentaciones administrativas, o en la celebración de acuerdos o ratificación de tratados internacionales.

El cambio estructural en políticas públicas implica un aprendizaje fundamental. A partir del cambio de políticas, se producen transformaciones en la producción institucional, los procesos operativos, de conducción y de apoyo, los sistemas organizacionales y las tecnologías de gestión.

El cambio estructural en políticas públicas implica un aprendizaje fundamental. A partir del cambio de políticas, se producen transformaciones en la producción institucional, los procesos operativos, de conducción y de apoyo, los sistemas organizacionales y las tecnologías de gestión.

El diseño institucional

El cambio estructural puede reflejarse en el diseño institucional del sector público. En esta dimensión, las variaciones y recombinaciones posibles se verifican en:

- La *naturaleza jurídica* de la institución y su *misión institucional*.
- Los *procesos de designación de autoridades*.
- Las *atribuciones y facultades delegadas* en las autoridades.

La formación de nuevas instituciones anteriormente inexistentes o la fusión de las preexistentes, la creación de instancias de participación federal, sindical o de sectores del mercado y la sociedad civil en el esquema de autoridades, la creación de entes públicos no estatales o fundaciones, la constitución de agencias descentralizadas o empresas a partir de anteriores servicios centralizados, la tercerización de la gestión en organizaciones no gubernamentales, representan diversos cambios posibles en el diseño institucional. Estos cambios se reflejan naturalmente en la legislación y la reglamentación que regula el funcionamiento institucional.

La producción institucional

Sea que existan o no cambios estructurales en políticas públicas o en el diseño institucional, pueden existir procesos de aprendizaje que deriven en una nueva producción institucional. En este caso, las variaciones o re combinaciones se producen en:

- *Bienes* o productos públicos tangibles.
- *Servicios* o productos públicos intangibles.
- *Regulaciones* públicas de las actividades económicas o sociales.
- *Controles* o procesos de control de las actividades económicas o sociales en base a las regulaciones.

El cambio/aprendizaje en la producción institucional deriva necesariamente en los procesos operativos de producción y en los sistemas de apoyo y conducción de los procesos sustantivos.

Los procesos productivos

Los procesos productivos son el conjunto de actividades y tareas mediante las cuales las organizaciones públicas transforman recursos (insumos, equipos y soporte físico) en productos institucionales o en productos organizacio-

nales intermedios que posibilitan la producción final.

Aquí las variaciones y re combinaciones se producen en:

- *Tareas*: conjunto de rutinas de trabajo observables que constituyen cada una de las unidades mínimas en que se pueden descomponer los procesos.
- *Actividades*: conjuntos de tareas que constituyen los distintos pasos del proceso o de los subprocesos.
- *Subprocesos*: cada uno de las divisiones analíticas en que se puede descomponer un proceso, a efectos de un mejor análisis y diseño.
- *Tecnologías*: conocimientos aplicados y estandarizados para el desempeño de tareas, actividades y procesos específicos o múltiples. Constituyen tecnologías tanto las tecnologías duras (incluidas la tecnología de la información y las comunicaciones) como las tecnologías blandas (know how), técnicas, profesionales y de gestión.
- *Recursos*: conjunto de insumos, equipamiento tecnológico y soporte físico necesarios para la realización de las tareas y la producción institucional. Mientras que los insumos desaparecen en el proceso productivo, el equipamiento y el soporte físico sufren desgaste a lo largo del tiempo. Los recursos pueden ser humanos, financieros, materiales, simbólicos, organizacionales, tecnológicos, de información y de conocimiento.
- *Zona de Contacto*: constituye el conjunto de últimas tareas del proceso de producción que permite poner la producción institucional en relación con la población objetivo, situación problemática o prestación del servicio público.

Los sistemas organizacionales

Las organizaciones públicas pueden ser en-

tendidas como un conjunto de sistemas organizacionales. Los sistemas organizacionales son conjuntos específicos de procesos productivos finales o intermedios que permiten el cumplimiento de la misión institucional. El principal sistema es el *sistema operativo o de producción final*, esto es, el conjunto de procesos de producción de bienes, servicios, regulaciones y controles. Los sistemas en los cuales se agrupa la producción intermedia de las organizaciones públicas son los *sistemas de conducción* y los *sistemas de apoyo*. Los procesos de cambio/aprendizaje en los sistemas organizacionales suponen variaciones o re combinaciones en los procesos, sus relaciones intrasistemas y/o sus relaciones con los otros sistemas. Pueden incluso suponer el diseño, adaptación e implementación de procesos o sistemas inexistentes. Una clasificación adecuada puede ser la siguiente:

- **Sistema de Operaciones o de Producción Institucional:** incluye los procesos de producción de bienes, servicios, controles y regulaciones públicas.
- **Sistemas de Conducción:**
 - *Sistema de Planeamiento y Decisión:* incluye los procesos de planeamiento, establecimiento de prioridades, formulación de objetivos y metas, y de toma de decisiones de políticas públicas y estrategias.
 - *Sistema de Evaluación y Monitoreo:* comprende los procesos de evaluación de las necesidades y demandas de la población objetivo o de los indicadores de la situación problemática. La elección del tipo de servicios públicos y políticas que satisfagan estas necesidades o resuelvan los problemas de forma práctica, viable y a un costo efectivo. Es el sistema que hace la evaluación de las necesidades y alcance de los servicios. Es el que influye decisivamente sobre la decisión estratégica del modo de satisfacerlas.
 - *Sistema de Información Gerencial:* incluye los procesos de recolección, procesamiento

y análisis de datos de gestión del resto de los sistemas, y que permiten retroalimentar el planeamiento y la decisión.

- *Sistema de Control:* incluye los procesos de control interno y de gestión del resto de los sistemas, así como el proceso de auditoría.
- **Sistemas de Apoyo:**
 - *Sistema de Administración Financiera:* constituido por los procesos de presupuestación de recursos, gastos y fuentes de financiamiento, así como por los procesos de endeudamiento público, autorización de gastos, compras y contrataciones, liquidación de pagos, pagos y su registración.
 - *Sistema de Recursos Humanos:* incluye los procesos de evaluación de las necesidades y dotación de personal, búsqueda, selección, capacitación y desarrollo de los recursos humanos, evaluaciones de desempeño, remuneraciones, bienestar del personal y desvinculación.
 - *Sistema de Información Operativa:* incluye los procesos de recolección, procesamiento y análisis de datos operativos de los sistemas y que permiten retroalimentar las decisiones operativas.

Las tecnologías de gestión

Los cambios/aprendizajes en los procesos productivos y sistemas organizacionales pueden suponer cambios en las tecnologías duras y blandas. Dentro de éstas, importa destacar las tecnologías de gestión, know how o rutinas estandarizadas de actuación gerencial pública. Algunas de las tecnologías de gestión susceptibles de aprendizaje (incorporación, variación o re combinación) son:

- *Planeamiento estratégico.*
- *Construcción de escenarios.*
- *Dirección por objetivos.*
- *Formulación y evaluación ex ante de proyectos.*

- *Análisis de costo beneficio/costo eficacia.*
- *Programación/presupuestación/administración financiera.*
- *Diseño y reingeniería de procesos, operaciones y procedimientos.*
- *Análisis de costos.*
- *Diagnóstico organizacional.*
- *Técnicas de cambio organizacional.*
- *Técnicas de reestructuración.*
- *Técnicas de gestión de recursos humanos.*
- *Técnicas de liderazgo y motivación.*
- *Técnicas de formación de equipos.*
- *Manejo de crisis.*
- *Técnicas de negociación/mediación.*
- *Técnicas de creatividad e innovación.*
- *Técnicas de desarrollo de ética gerencial y organizacional.*
- *Gestión de calidad total y mejora continua.*
- *Técnicas de benchmarking.*
- *Técnicas de consultoría.*
- *Gestión de imagen y marketing institucional.*
- *Diseño y gestión de sistemas y tecnologías de información.*
- *Control de gestión.*
- *Evaluación de políticas, programas y proyectos.*
- *Auditoría integral.*

Como podrá observarse, los aprendizajes en materia de tecnologías de gestión tienen un papel potenciador de los procesos de cambio estructural. De hecho, el aprendizaje o cambio en las rutinas estandarizadas de actuación de los niveles directivos y gerenciales del sector público pueden derivar a su vez en nuevos procesos de aprendizaje organizacional.

MODERNIZACION, ADAPTACION, INNOVACION, CREATIVIDAD Y DEUTERO APRENDIZAJE. DIFERENCIAS, SOLAPAMIENTOS, RELACIONES

Hemos definido el aprendizaje y el cambio estructural en administración, gestión y políticas públicas como el proceso por el cual los gobiernos producen variaciones, incorporaciones, o recombina- ciones en sus objetivos, metas, misión, estrategias, bienes, servicios, regulaciones, controles, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, zonas de contacto, sistemas organizacio- nales y/o tecnologías de gestión.

Los aprendizajes en materia de tecnologías de gestión tienen un papel potenciador de los procesos de cambio estructural. De hecho, el aprendizaje o cambio en las rutinas estandarizadas de actuación de los niveles directivos y gerenciales del sector público pueden derivar a su vez en nuevos procesos de aprendizaje organizacional.

Aquí señalaremos los distin- tos tipos de aprendizaje posibles en relación a entornos de los go- biernos en proceso de transfor- mación. Los tipos de aprendiza- je que se definen a continuación son tipos puros. En consecuen- cia, la investigación empírica es la encargada de elucidar en in- vestigaciones específicas los grados de acercamiento del tipo puro a la realidad. Del mismo modo, las políticas de gobierno orientadas al cambio estructural pueden suponer acciones que conduzcan simultánea y solapa- damente (aunque no necesaria- mente de modo coordinado o deseado) a procesos combina- dos de modernización, adapta- ción e innovación.

Modernización

La modernización implica la *adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, postindustrial)*⁴.

⁴ He adaptado al contexto gubernamental postindustrial la definición de David Apter en *La Política de la Modernización*, Paidós, Buenos Aires, 1973. También, de O'Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972.

En consecuencia, la modernización puede ser entendida como un proceso de diseminación de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y créditos u originadas en el sistema empresarial privado, globalmente considerado.

Ciertamente, la modernización es un modo del aprendizaje de los gobiernos de menor grado de desarrollo relativo. Frente al nuevo contexto económico, político y tecnológico mundial, las sucesivas crisis económico sociales del Estado interventor latinoamericano, el endeudamiento externo, la reducción de los márgenes de maniobra de los gobiernos, y la crisis fiscal, entre otros factores, los gobiernos latinoamericanos adoptaron, por influencia, coacción o capacidad relativa de autonomía, modelos administrativos, de gestión y de políticas públicas originados en los países centrales. Fórmulas y modelos tales como el Consenso de Washington, las políticas de reforma de primera y segunda generación del Banco Mundial y el F.M.I., y el paradigma de gerencia pública, representan grandes procesos de modernización. Todos ellos implicaron e implican cambios estructurales radicales en el desempeño de los gobiernos. Nuevas metas, como el equilibrio fiscal, la eficiencia, la economía y la eficacia administrativa, la estabilidad monetaria, y la desregulación y apertura de las economías, redefinieron los objetivos y misiones fundamentales de los gobiernos. Nuevos criterios organizativos, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de formulación e implementación de políticas, la descentralización político administrativa, la orientación al ciudadano, la transparencia y la información, la responsabilidad, y la participación del mercado y la sociedad civil

en la provisión de bienes y servicios públicos, implicaron transformaciones sustantivas en la producción institucional, los procesos y los sistemas. El cambio estructural en estas últimas dimensiones condujo a la incorporación masiva de tecnologías de información, nuevos know how técnicos y profesionales, y nuevas tecnologías de gestión.

Estas transformaciones determinaron modernizaciones importantes en los sistemas hacendales y de recursos humanos, en la producción de regulaciones y controles monetarios, financieros y bursátiles, sobre la producción de servicios públicos privatizados, los sistemas de evaluación y monitoreo, y en los sistemas de planeamiento de las organizaciones públicas. Asimismo, se ha asistido a la incorporación masiva de tecnologías de información y comunicación, y a la incorporación selectiva de tecnologías tales como gestión de calidad total, mejora o reingeniería de procesos, dirección por objetivos, planeamiento estratégico, técnicas de gestión de recursos humanos, etc.

La modernización es un modo del aprendizaje de los gobiernos de menor grado de desarrollo relativo. Frente al nuevo contexto económico, político y tecnológico mundial (...) los gobiernos latinoamericanos adoptaron, por influencia, coacción o capacidad relativa de autonomía, modelos administrativos, de gestión y de políticas públicas originados en los países centrales.

Como analizaremos más adelante, la modernización puede ser un factor que contribuya a la innovación. De hecho, la modernidad en los países centrales tiene como una de sus características principales el aumento de las opciones de los actores, el crecimiento de la creatividad y las tasas de innovación en el Estado, las empresas y la sociedad civil, y el desarrollo de instituciones y sistemas que favorecen el cambio, el aprendizaje y la creación original. Sin embargo, dado el contexto en que se han producido los cambios estructurales comentados (crisis, emergencia, disminución de márgenes de maniobra), el aprendizaje tuvo en una primera eta-

pa y en gran medida un carácter desorganizante del potencial de innovación y creatividad organizacional. Debería ser función de la investigación empírica evaluar en qué medida el proceso de modernización incrementó las capacidades de adaptación, innovación y creatividad en los gobiernos latinoamericanos. Asimismo, debería evaluarse en qué medida la adopción de modelos originados en los países centrales y organismos internacionales y no sometidos a un proceso de adaptación crítica han alcanzado los resultados esperados. En definitiva, se trata de la ecuación más favorable de cambio estructural y aprendizaje para los gobiernos, para poder hacer frente a las transformaciones radicales de los entornos interno e internacionales.

Adaptación

La adaptación puede ser definida como el proceso por el cual los gobiernos atraviesan experiencias de cambio estructural, produciendo *variaciones, re combinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes (información de la memoria interna).*

La adaptación supone un estadio intermedio del proceso de aprendizaje, entre la modernización y la innovación puras. La adaptación no sólo es un indicador del potencial de aprendizaje original sino también de una estrategia que tiene en cuenta las restricciones culturales y de inercia del comportamiento de los actores en los procesos de cambio.

En el proceso de cambio estructural de los gobiernos de las dos últimas décadas pueden verificarse importantes adaptaciones en las políticas de estabilidad monetaria, educativas, sociales, de salud, previsionales, científico-tecnológicas, en los procesos de privatización de empresas públicas y de descentralización.

Del mismo modo se han verificado importantes adaptaciones en las tecnologías de administración financiera y auditoría, de diseño y gestión de sistemas y tecnología de información, y de gestión de recursos humanos.

La innovación es el proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos. La novedad original remite a las variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes.

Además, y este es el rol de la investigación empírica, existe una alta probabilidad de verificar aprendizajes adaptativos en procesos, actividades, tareas, asignación de recursos, zonas de contacto, tecnologías, servicios, regulaciones y controles a partir de las primeras etapas modernizantes del proceso de cambio. Muchas de estas adaptaciones han tenido el carácter de *mejora* incremental, es decir, pequeñas variaciones y re combinaciones a partir del primer aprendizaje modernizador. Sin embargo, ya es posible detectar esfuerzos más impor-

tales de *rediseño o reingeniería* en profundidad en muchos organismos públicos. Cuando las adaptaciones tienen estas características, empiezan a convertirse en verdaderas innovaciones.

Innovación

La innovación⁵ puede ser definida como el proceso de aprendizaje/cambio estructural

⁵ Higgins, James M. *Innovation: The Core Competence*. Planning Review, Vol. 23, Iss. 6, Nov. Dec. 1995.

originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. La novedad original puede ser entendida como las variaciones y recombinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes en el sistema político.

En general suele sostenerse que la innovación resultado de la creatividad requiere de esfuerzos sostenidos a lo largo de periodos más o menos prolongados para que las nuevas recombinaciones y variaciones se institucionalicen. Naturalmente, cuanto más incremental es la innovación, menos fuerzas restrictivas al cambio estructural se manifiestan. Contrariamente, cuanto más radical o fundamental sea la innovación, se verificarán mayores fuerzas negativas⁶.

En todo caso, esta regularidad es predicable de todos los procesos de aprendizaje. Tanto la adaptación como la modernización requieren de iguales esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo, y de coaliciones reformistas⁷ importantes que legitimen y den apoyo a los procesos de cambio estructural. La relación entre la característica incremental/fundamental del proceso de cambio y el grado de resistencia al mismo, cruza los distintos tipos de aprendizaje innovador, adaptativo o modernizante.

Dadas las características que asumió el

cambio estructural en países como la Argentina en las últimas dos décadas, los aprendizajes innovadores constituyen ejemplos destacables. Sin ninguna duda, los procesos de modernización y adaptación en las políticas, servicios y sistemas públicos del área agroalimentaria se combinaron al mismo tiempo con importantes dosis de innovación. Puede estimarse la existencia de procesos similares en otras agencias estatales de servicios a sectores económicos con rápido aumento de la competitividad (minería, industria de maquinaria agrícola, tecnología nuclear y de nuevos materiales, etc.).

Las experiencias de modernización y adaptación estructural hechas en países como la Argentina permiten, a estos países, pasar de un estadio de país receptor de cooperación y asistencia técnica a la categoría de país donante. La innovación original implica pasar de un estadio de transferencia de aprendizaje imitativo a la transferencia de novedad y originalidad.

Las experiencias de modernización y adaptación estructural hechas en países como la Argentina permiten, a estos países, pasar de un estadio de país receptor de cooperación y asistencia técnicas a la categoría de país donante. Sin embargo, la innovación original permite acceder a un estadio superior en la constelación internacional de países en procesos de cambio estructural. Implica pasar de un estadio de transferencia de aprendizaje imitativo a la transferencia de novedad y originalidad en políticas, productos, procesos, sistemas y tecnologías de gestión. El potencial innovador se convierte así en un indicador de modernidad y posicionamiento internacional.

Creatividad

La *creatividad* no es innovación ni aprendizaje. La *creatividad*⁸ implica el *descubrimiento de la novedad, es decir, de las posi-*

⁶ Ramio, Carles. *Modelos interpretativos de cambio de las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones Autonómicas. El caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña*. *Autonomies*, Nº 18, julio de 1994, Barcelona.

⁷ Grindle, Merilee S. y Thomas, John W. *Public Choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1991.

⁸ Fobes, Richard. *Creative Problem Solving: A way to forecast and create a better future*. *Futurist*, Vol. 30, Iss: 1, Jan/Feb. 1996.

bles variaciones y re combinaciones de las distintas dimensiones de la acción y la estructura de gobierno actualmente existentes, o de la aplicación de medios (humanos, físicos, financieros, organizativos, de información y conocimiento) actualmente no aplicados como recursos para el logro de objetivos o la resolución de problemas. La creatividad es el paso previo a la innovación original.

Las tasas de creatividad de los gobiernos están directamente relacionadas con el potencial de aprendizaje autónomo. Suponen, básicamente, la existencia de una riqueza combinatoria importante dentro de la actual acción y estructura de gobierno, o de medios aún no utilizados como recursos. Pero, además, requieren de una importante capacidad para la disociación y recombinación de los ítems actualmente existentes. La inteligencia creadora de los gobiernos supone la existencia de la capacidad inteligente autónoma de búsqueda, disociación y recombinación. En consecuencia, supone mantener intactas las capacidades inteligentes de búsqueda en la memoria interna. La identificación de modelos e información sobre soluciones de cambio estructural modernizante o adaptable puede favorecer el desarrollo de las capacidades inteligentes. Sin embargo, si estos aprendizajes bloquean la búsqueda en la memoria interna y las capacidades de disociación y recombinación propias, el cambio estructural puede significar un bloqueo a la creatividad y, por consiguiente, al aprendizaje innovador original. Y, como veremos a continuación, pueden implicar un impedimento para el desarrollo del deuteroprendizaje, o capacidad de aprender a aprender.

El deuteroprendizaje es la capacidad de los gobiernos para aprender a aprender. Constituye la capacidad de los gobiernos de efectuar variaciones y re combinaciones en su propio dispositivo de aprendizaje y ayuda a crear ambientes políticos, culturales y de comportamiento que favorezcan la creatividad y la invención de novedad.

Deuteroprendizaje

El deuteroprendizaje es la capacidad de los gobiernos para aprender a aprender. Constituye la capacidad de los gobiernos de efectuar variaciones y re combinaciones en su propio dispositivo de aprendizaje. Este aprendizaje de segundo orden permite a los gobiernos aprender a efectuar cambios estructurales, a asignar recursos a los procesos de aprendizaje, a diseñar e implementar dispositivos que identifiquen y decidan sobre las opciones de aprendizaje modernizante, adaptativo o innovador, y a crear ambientes políticos, culturales y de comportamiento que favorezcan la creatividad y la invención de novedad.

Como podrá observarse, la capacidad de deuteroprendizaje es una precondition de la innovación y la creatividad. Es, asimismo, un importante indicador de voluntad política, conciencia de identidad y autogobierno político.

CAUSAS Y ESTIMULOS DE LA INNOVACION

Diversos enfoques teóricos psicológicos, organizacionales, gerenciales, sociológicos, económicos y politológicos han contribuido a esclarecer las causas y estímulos de los procesos de aprendizaje en general y de la innovación y la creatividad en particular. Aquí ofreceremos aquellos factores más relevantes para explicar la innovación en administración, gestión y políticas públicas.

Crisis estructural

Las crisis son situaciones problemáticas caracterizadas por amenazar gravemente los objetivos fundamentales de una organización o

sistema, con un comportamiento exponencial o caótico de los factores del problema que deja escaso margen de tiempo para la toma de decisiones. Si en dichas circunstancias las organizaciones reaccionan conformando equipos o fuerzas de tareas horizontales para el manejo de la crisis, se promueven nuevos liderazgos, se aprovecha la situación caótica y las nuevas ideas creativas, y se recibe retroalimentación del ambiente, es posible dar lugar a una diversa gama de innovaciones. Ciertamente, las crisis pueden obligar a los sistemas políticos y organizaciones a la revisión radical de sus objetivos, políticas, procesos y sistemas⁹. En tales circunstancias, provocan procesos combinados de aprendizaje donde se verifican los distintos tipos de cambio analizados.

Modernización estructural

La modernización estructural, tal como la hemos definido e ilustrado en este artículo, puede favorecer el desarrollo de procesos de innovación. Como analizamos anteriormente, esta asociación se produce si la adopción de objetivos, políticas, productos institucionales, procesos, sistemas y tecnologías originadas en la experiencia gubernamental comparada o en los modelos y recomendaciones de los organismos internacionales ha promovido el fortalecimiento del aparato autónomo de aprendizaje. Si la modernización ha promovido una cultura del aprendizaje y la creatividad, organizaciones orientadas al servicio, un nuevo estilo de lide-

razgo, gestión por proyectos y resultados, y la apertura a las demandas del ambiente, entonces opera como un antecedente causal de aumentos en la tasa de innovación.

Desde otro ángulo, la modernización estructural, al fortalecer el rol de la sociedad civil y expandir el rol del mercado, redefine las demandas hacia el Estado. De este modo, las nuevas demandas de las empresas y la sociedad civil, pueden obligar a las instituciones públicas a desarrollar innovaciones que puedan satisfacer el nuevo nivel y tipo de demandas¹⁰.

La modernización estructural suele estar acompañada por fuertes inversiones en tecnologías de información y comunicaciones. La informática y la telemática permiten el desarrollo de funciones individuales y organizacionales inteligentes que favorecen la creatividad.

Implantación de tecnologías de información

La modernización estructural suele estar acompañada por fuertes inversiones en tecnologías de información y comunicaciones. Estas tecnologías no sólo permiten vincular en tiempo real a las organizaciones con su ambiente y las demandas, incrementar su capacidad de procesamiento de información, y aumentar los niveles y tiempo de respuesta.

Para lo que aquí interesa, la informática y la telemática permiten el desarrollo de funciones individuales y organizacionales inteligentes que favorecen la creatividad (descubrimiento de la novedad) y la innovación (implantación de la novedad)¹¹. Estas tecnologías favorecen las funciones de buscar en la red y la memoria, seleccionar, cortar, unir, combinar, copiar y comunicar. Permiten calcular, modelizar, ordenar, reordenar y clasificar. Habilitan a diagramar, diseñar, proyectar y represen-

⁹ Guerrero, Orozco. *Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural. Reforma y Democracia*, N° 3, Enero 1995. CLAD, Caracas.

¹⁰ Farah, Marta Ferreira Santos. *Gestão pública e cidadana: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. RAP, Rio de Janeiro, 3 (4) Jul-Ago. 1997.

¹¹ Gborra, Claudio. *Teams, Markets and Systems - Business Innovation and Information Technology*. Cambridge University Press, Boston, 1993.

tar. Facilitan operaciones tales como vincular, insertar, visualizar y presentar. Posibilitan guardar, actualizar versiones y estandarizar modelos. Estas son las funciones inteligentes que permiten la variación, la recombinación y, en consecuencia, el aprendizaje adaptativo, la innovación y la creatividad¹². Por otra parte, el trabajo en red, el trabajo en grupos, las comunicaciones y los foros de debate facilitan las fertilizaciones cruzadas entre individuos y grupos.

Liderazgo y visión estratégica

La modernización estructural suele estar asociada también a la promoción de nuevos estilos de liderazgo. Particularmente, los de naturaleza democrático participativa¹³. Este estilo de liderazgo proporciona un fuerte estímulo a la innovación. Suele caracterizarse por una fuerte orientación al logro de resultados, a la búsqueda de información, a la discusión de alternativas, a estimular las experiencias de prueba y error, y a recompensar la creatividad. Este tipo de liderazgo asume los cambios estructurales como oportunidad¹⁴ y, en consecuencia, se caracteriza por una fuerte dosis de iniciativa. La iniciativa, a su vez, estimula la creatividad, las variaciones y las recombinaciones innovadoras.

En general, todos los estudios sobre liderazgo suelen coincidir en ver la función del líder como la de creador de una visión compartida sobre el futuro. Por definición, la construcción de una visión supone imaginar un futuro, las nuevas realidades potenciales y las contribuciones de una organización a dicha realidad a través de sus servicios. La visión compartida formulada por los líderes es una guía de innovación para toda la organización, y permite canalizar los esfuerzos colectivos y delegar poder, que estimule la solución creativa

de problemas, y la asignación de recursos para experimentar nuevas soluciones.

Modelos de gerencia pública

Las reformas estructurales modernizantes han sido acompañadas por la introducción de modelos de gerencia pública¹⁵. Es decir, la identificación de posiciones de gestión en el Estado cubiertas mediante mecanismos abiertos de búsqueda y selección de acuerdo a perfiles para el logro de resultados, con esquemas remunerativos similares al sector privado, con clara delimitación de responsabilidades, con fijación de metas y formulación de planes, y evaluación de desempeño gerencial. En otros casos, los puestos, las remuneraciones y la evaluación pueden estar asociados a indicadores de rendimiento de las unidades organizativas, programas y proyectos a cargo del gerente público.

La introducción de modelos de gerencia pública ha estado asociada a la búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la economía en un contexto de fuertes restricciones fiscales. De allí que se constituye en un fuerte estímulo a procesos de innovación en servicios, procesos, recursos, sistemas y tecnologías en aras de maximizar el rendimiento en términos de cantidad y calidad al menor costo posible. Además, la delegación de responsabilidad en un modelo basado en resultados y no en el seguimiento de los esquemas normativos, favorece decididamente la innovación. Remuneraciones y evaluaciones por rendimiento y productividad operan en igual sentido.

Clima y cultura organizacional: la organización inteligente

Para que el nuevo liderazgo y la nueva gerencia pública sean un verdadero estímulo a la

¹² Simon, Herbert. *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall, New York, 1977.

¹³ Robbins, Stephen. *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall, New York, 1994. ¹⁴ Gibson, Rowan. *Repensando el Futuro*. Norma, Bogotá, 1997.

¹⁴ Gibson, Rowan. *Repensando el futuro*. Norma, Bogotá, 1997.

¹⁵ González, Manuel, Gaibert, Armanda, y Lemoine, Graciela. *El Desarrollo de la Alta Gerencia*. Boletín Informativo Techint N° 272, Buenos Aires.

innovación, una de sus funciones es la de construir y desarrollar un clima y una cultura que favorezcan la construcción de organizaciones inteligentes y del aprendizaje organizacional¹⁶. Climas de elevada satisfacción con el empleo pueden alcanzarse a partir del estímulo a la creatividad, de la experimentación, del debate, de la asignación de recursos para la investigación y de planes de desarrollo de carrera y remuneraciones asociados a las mejoras en procesos, el aumento del rendimiento de los recursos, el desarrollo de nuevas tecnologías o de nuevos productos y servicios. Visiones estratégicas orientadas por el cambio estructural y el aprendizaje común desarrollan valores compartidos que favorecen la colaboración, la vinculación, el trabajo en equipo y la investigación de novedad. Con este tipo de climas y culturas organizacionales se estimula el aprendizaje organizativo y las organizaciones inteligentes¹⁷. Se comparten así analogías, fertilizaciones cruzadas, modelos mentales y experimentos en grupo, orientados por la mejora y la innovación continuas¹⁸.

Diseño organizativo

Las organizaciones innovadoras suelen con-

tar con un tipo especial de diseño organizativo. Modelos de organización virtual, de organización en red, equipos de trabajo, estructuras matriciales, diseños por proyectos, diseños por procesos y actividades, y adhocracias, constituyen los modelos que más favorecen la innovación.

Las organizaciones virtuales sobre la base de alianzas, tercerización, joint ventures¹⁹ entre organizaciones del sector público y organizaciones empresariales y no gubernamentales, y tecnologías de información, estimulan procesos inteligentes innovadores señalados con anterioridad. Estas redes²⁰ favorecen las relaciones entre los distintos núcleos tecnológicos de la organización y sus relaciones con proveedores, clientes, aliados y *outsourcers*. Los diseños matriciales y por proyectos²¹ (particularmente en áreas científico tecnológicas, de desarrollo social, salud y educación) favorecen el desarrollo de liderazgo, la asignación y recombinación de recursos, y la formación de equipos. Los diseños organizativos por procesos²² favorecen la mejora continua de actividades y tareas. Los modelos adhocráticos²³ y por equipos promueven el caos creativo, la fertili-

La introducción de modelos de gerencia pública ha estado asociada a la búsqueda de la eficacia, la eficiencia y la economía en un contexto de fuertes restricciones fiscales. De allí que se constituye en un fuerte estímulo a procesos de innovación en servicios, procesos, recursos, sistemas y tecnologías.

¹⁶ Brown, John S. y Duguid, Paul. *Organizational Learning and Communities of Practice*. Organization Science, Vol. 2, N° 1, Febrero, 1991.

¹⁷ Argyris, Chris. *On Organizational Learning*. Blackwell Scientific Publications, 1993.

¹⁸ Nonaka, Ikujiro. *The Knowledge Creating Company*. Harvard Business Review, November-December, 1991.

¹⁹ Chesbrough, Henry y Teece, David J. *When is virtual virtuous? Organizing for Innovation*. Harvard Business Review, Vol. 74, Iss: 1, January-February, 1996.

²⁰ Fairtlough, Gerard. *Organizing for innovation: Compartments, competences and networks*. Long Range Planning, Vol. 27, Iss: 3, June 1994.

²¹ Gilli, Juan José. *Diseño de estructuras para la motivación y la excelencia*. Docencia, Buenos Aires, 1992.

²² Secretaría de la Función Pública, Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos. *Programa para el Análisis, Evaluación y Rediseño de Procesos en el Sector Público*. Mimeo, 1998.

²³ Mintzberg, Henry. *Diseño de Organizaciones Eficientes*. El Ateneo, Buenos Aires, 1996.

zación y las modalidades de aprendizaje en grupo (tal como se ha verificado en los equipos mixtos de agentes de carrera, funcionarios políticos y consultores externos, en los procesos de reforma del Estado en la Argentina y Latinoamérica).

Desarrollo de recursos humanos

El desarrollo de organizaciones innovadoras requiere adecuar la gestión de recursos humanos para el desarrollo del potencial creativo y de aprendizaje original²⁴. Así, la búsqueda y selección de recursos humanos, el desarrollo de carrera, la rotación, y el empowerment, la capacitación, la política de recompensas y remuneraciones y la evaluación de desempeño, están asociados al desarrollo de innovación. La combinación adecuada de incorporación de nuevos agentes con la seguridad en el empleo para el recurso humano innovador, la capacitación en nuevas tecnologías de información, profesionales y de gestión, planes de carrera que asocien ascensos, rotaciones, intervención en proyectos y equipos de trabajo ad hoc, recompensas salariales, de formación y de intercambio, son todos estímulos al proceso de innovación. Son asimismo importantes las po-

líticas deliberadas de detección y fortalecimiento de núcleos innovadores dentro de las organizaciones.

En materia de desarrollo de recursos humanos, es particularmente crítica la gestión de recursos gerenciales. La búsqueda, selección, desarrollo de carrera²⁵, capacitación²⁶ y evaluación de gerentes²⁷ orientados por la innovación, constituyen un aspecto clave de los estímulos a la innovación.

Orientación al cliente y la calidad

Los procesos de modernización de las administraciones públicas han verificado también la tendencia al desarrollo de los valores de calidad y a la orientación hacia la satisfacción del cliente y el ciudadano²⁸. En la medida en que estos enfoques dan lugar a sistemas de mejora continua de procesos internos, se constituyen en un fuerte estímulo a la creatividad y la innovación en las administraciones públicas. Programas de calidad²⁹, premios a la calidad, premios a la innovación, cartas compromiso con el ciudadano³⁰ o de servicio, constituyen acciones deliberadas que, al intervenir en la cultura organizacional, la orientan hacia la innovación.

Una fuente importante de innovaciones son los "think tanks" o usinas de pensamiento innovador para el sector público. De este modo, la actividad de fundaciones o centros de pensamiento permite el surgimiento de ideas novedosas y racionales, superando los límites del incrementalismo.

²⁵ Coulson-Thomas, Colin. *Developing Directors*. Mc Graw Hill, London, 1993.

²⁶ Morecroft, John D W *Executive Knowledge, Models and Learning*. *European Journal for Operations Research*, 59 (1), 1992.

²⁷ Voss, Chris A., Coughlan, Paul y Chiesa, Vittorio. *Development of a Technical Innovation Audit*. *Journal of Product Innovation Management*, Vol. 13, Iss. 2, March, 1996.

²⁸ Richards, S. *El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública*, en "Gestión y Análisis de Políticas Públicas" N° 1. INAP, Madrid, Setiembre-Diciembre, 1994.

²⁹ Para un dossier completo sobre la gestión de calidad total, su evolución y sus aplicaciones en el campo del sector público, ver *Businessweek*, diciembre 2, 1991.

³⁰ Secretaría de la Función Pública e INAP. *El Correo del Estado* N° 3, diciembre, 1997.

Apertura a la competencia y orientación a la competitividad y la productividad

Otros modelos de gestión han insistido en la necesidad de reorientar las organizaciones hacia una mayor productividad y competitividad³¹. Para ello se han experimentado distintas acciones, tales como reingeniería, estímulo a la competencia entre grupos internos, apertura de la competencia entre unidades organizativas del sector público y proveedores privados, constitución de unidades de gestión y resultados³², e identificación de centros de costos. Todas ellas estimulan la mejora en la calidad de sus servicios, disminuyen los costos, aumentan la eficiencia e incrementan la productividad. Y, en consecuencia, son instrumentos que favorecen la creatividad y la innovación.

Innovaciones originadas en "think tanks"

Otra fuente importante de innovaciones son los "think tanks" o usinas de pensamiento innovador para el sector público. De este modo, la actividad de fundaciones o centros de pensamiento permite el surgimiento de ideas novedosas y racionales, superando los límites del incrementalismo³³. Cuando tales ideas se implementan de manera sostenida en instituciones del sector público, luego de alguna etapa experimental, dan lugar a innovaciones profundas en productos, procesos y tecnologías de gestión (v. gr. sistema integrado de administración financiera).

Investigación, vinculación, cooperación tecnológica y benchmarking

Finalmente, acciones deliberadas que favorezcan la experimentación, la investigación y el desarrollo propios, y la vinculación y la cooperación tecnológica, son un fuerte estímulo a la innovación³⁴. La investigación propia, en cooperación o a través de terceros, la vinculación tecnológica, la asistencia técnica, y la cooperación horizontal, promueven fuertemente la innovación.

El benchmarking constituye un fuerte estímulo a la modernización y a la adaptación, primero, y a la innovación, después. La Reforma del Estado en la Argentina ha tenido un fuerte componente de benchmarking, aunque de modo más bien asistemático.

En este mismo orden de ideas, el *benchmarking*, en tanto comparación sistemática de procesos, sistemas, tecnologías y producciones institucionales de organizaciones de referencia bien gerenciadas, constituye un fuerte estímulo a la modernización y a la adaptación, primero, y a la innovación, después. En este sentido, la Reforma del Estado en la Argentina ha tenido un fuerte componente de *benchmarking*, aunque de modo más bien asistemático.

CONCLUSIONES: HACIA UNA

AGENDA DE INVESTIGACION Y ACCION SOBRE INNOVACION EN ADMINISTRACION, GESTION Y POLITICAS PUBLICAS

Un conjunto de países latinoamericanos, incluida la Argentina, ha atravesado un fenomenal proceso de cambio estructural y aprendiza-

³¹ Gore, A. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less*. Report of The National Performance Review, Government Printing Office, Washington, 1995. También Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinención del Gobierno*. Paidós, Barcelona, 1994.

³² Chumbita, Hugo. *Nuevas tecnologías de gestión en la Administración Pública*. INAP, Buenos Aires, 1997.

³³ Sobre el rol de los "thinks tanks" en la década del '90, ver "Foreign Policy", *The Global Pioneers*, Supplement Issue N° 110, Spring, 1998.

³⁴ Brown, John S. *Research that reinvests the Corporation*. Harvard Business Review, Jan/Feb, 1991.

je en sus políticas públicas, producciones institucionales, procesos, recursos, sistemas y tecnologías de gestión.

Dos interrogantes aparecen como incluidos luego de esta década.

En primer lugar, ¿qué sabemos hoy acerca de estos fenomenales cambios? ¿En qué medida estamos desaprovechando los aprendizajes realizados por múltiples organizaciones? ¿De qué manera podemos sistematizar y aprovechar este bagaje de experiencia para disminuir el error y los tiempos de implementación en otros países, gobiernos locales y provinciales/estadales? ¿Cuáles han sido las causas típicas que han favorecido la innovación? ¿Estamos en condiciones de elaborar tipologías de procesos de innovación según áreas de política pública, en particular para áreas de mayor urgencia, como la gerencia de programas sociales y de empleo, la gerencia de la salud pública, o la gestión de la investigación y el desarrollo? ¿Cómo podemos estandarizar los nuevos procesos y sistemas en tecnologías de gestión capaces de ser transferidas? ¿Cómo podemos volcar estos aprendizajes en formación y entrenamiento de recursos humanos operativos, profesionales y gerenciales?

En segundo lugar, ¿cómo podemos garantizar que la modernización nos permite aprovechar al máximo nuestra capacidad de aprendizaje adaptativo, nuestra capacidad de innovación original, nuestra creatividad y nuestra capacidad de aprender a aprender? ¿Qué políticas y acciones deliberadas deberíamos estar encarrando para fomentar la innovación?

En realidad, ambos grupos de preguntas es-

tán directamente relacionadas. Investigar de manera sistemática los procesos de aprendizaje e innovación y sus causas en el sector público en los últimos diez años, realizar estudios de casos y análisis comparados, y difundir los resultados constituyen acciones que garantizan nuestro potencial de aprender a aprender. Fomentar políticas de calidad, cartas compromiso, rediseño de procesos y mejora continua, constituyen otro instrumento de largo aliento.

Estimular la innovación mediante premios a las organizaciones o incentivos remunerativos en las políticas salariales podría ser parte de la misma política. Contar con acciones orientadas por la innovación en materia de capacitación y vinculación con centros académicos y tecnológicos fomentar los debates, los foros de discusión e intercambio, y el *benchmarking*, y favorecer la modernización en tecnologías de información, constituyen elementos asociados.

De este modo, podríamos lograr que estas difíciles décadas de aprendizaje por las que hemos atravesado nos permitan encarar los problemas pendientes. Tanto esfuerzo estará justificado si nuestra capacidad de creatividad e innovación nos permite afrontar los desafíos de la equidad social, el desarrollo sostenible, el progreso técnico, la identidad cultural, la integración iberoamericana y el autogobierno para nuestros pueblos.

Investigar de manera sistemática los procesos de aprendizaje e innovación y sus causas en el sector público en los últimos diez años, realizar estudios de casos y análisis comparados, y difundir los resultados, constituyen acciones que garantizan nuestro potencial de aprender a aprender.

Referencias bibliográficas

- Apter, David, *La Política de la Modernización*. Paidós, Buenos Aires, 1973.
- Argyris, Chris, *Knowledge for Action. A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*. Jossey-Bass, 1993.
- Argyris, Chris, *On Organizational Learning*. Blackwell Scientific Publications, 1993.
- Brown, John S., *Research that reinvents the Corporation*. Harvard Business Review, Jan/Feb, 1991.
- Brown, John S., y Duguid, Paul, *Organizational Learning and Communities of Practice*. Organization Science, Vol. 2, N° 1, Febrero, 1991.
- Ciborra, Claudio, *Teams, Markets and Systems- Business Innovation and Information Technology*. Cambridge University Press, Boston, 1993.
- Coudson-Thomas, Colin, *Developing Directors*. Mc Graw Hill, London, 1993.
- Chesbrough, Henry y Teece David J., *When is virtual virtuous? Organizing for Innovation*. Harvard Business Review, Vol. 74, Iss: 1, January-February, 1996.
- Churubita, Hugo, *Nuevas tecnologías de gestión en la Administración Pública*. INAP, Buenos Aires, 1997.
- Deutsch, Karl, *Los Nervios del Gobierno*. Paidós, Buenos Aires, 1969.
- Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*. F.C.E., México, 1976.
- Drucker, Peter, *La innovación y el empresario innovador*. Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Fairthorough, Gerard, *Organizing for innovation: Compartments, competences and networks*. Long Range Planning, Vol. 27, Iss: 3, June, 1994.
- Farah, Maria Ferreira Santos, *Gestão Pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil*. RAP, Rio de Janeiro, 3 (4) julio, 1997.
- Fobes, Richard, *Creative Problem Solving: A way to forecast and create a better future*. Futurist, Vol. 30, Iss: 1, Jan/Feb, 1996.
- Foreign Policy, *The Global Pioneers*. Supplement, Issue N° 110, Spring, 1998.
- Gilli, Juan José, *Diseño de Estructuras para la motivación y la excelencia*. Docencia, Buenos Aires, 1992.
- González, Manuel; Gaubert, Armando, y Lemaine, Graciela, *El Desarrollo de la Alta Gerencia*. Boletín Informativo Technit N° 272, Buenos Aires.
- Gore, A., *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less. Report of The National Performance Review*. Government Printing Office, Washington, 1995.
- Grindle, Merilee S. y Thomas, John W., *Public Choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1991.
- Guerrero, Orozco, *Ingobernabilidad: Disfunción y quebranto estructural*. Reforma y Democracia N° 3, Enero 1995, CLAD, Caracas.
- Higgins, James M., *Innovation: The Core competence*. Planning Review, Vol. 23, Iss: 6, Nov/Dec., 1995.
- Howard, Robert, ed., *The Learning Imperative - Managing People for Continuous Innovation*. Harvard Business School Press, Cambridge, 1993.
- Ibsen, Rowan, *Repensando el Futuro*. Norma, Bogotá, 1997.
- Kliskberg, Bernardo, *¿Cómo será la gerencia pública en la década de los '90?* INAP, Buenos Aires, 1990.
- Mintzberg, Henry, *Diseño de Organizaciones Eficientes*. El Ateneo, Buenos Aires, 1996.
- Morecroft, John D.W., *Executive Knowledge, Models and Learning*. European Journal for Operations Research, 59 (1), 1992.
- Nonaka, Ikujiro, *The Knowledge Creating Company*. Harvard Business Review, November-December, 1991.
- O'Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*. Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *La Reinversión del Gobierno*. Paidós, Barcelona, 1994.
- Porter, M., *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Vergara, Buenos Aires, 1991.
- Ramio, Carlos, *Mouños interpretativos de cambio de las organizaciones públicas y su posible aplicación a las Administraciones Autonómicas. El caso de la Administración de la Generalidad de Cataluña*. Autonomías, N° 18, julio de 1994, Barcelona.
- Richards, S., *El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública*. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas N° 1, INAP, Madrid, setiembre-diciembre 1994.
- Robbins, Stephen, *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall, New York, 1994.
- Secretaría de la Función Pública e INAP, *El Correo del Estado* N° 3, diciembre 1997.
- Secretaría de la Función Pública, Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos, *Programa para el Análisis, Evaluación y Rediseño de Procesos en el Sector Público*. Mimeo, 1998.
- Simon, Herbert, *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall, New York, 1977.
- Thorow, Lester, *La Guerra del Siglo XXI*. Vergara, Buenos Aires, 1992.
- Yoss, Chris A., Coughlan, Paul y Chiesa, Vittorio, *Development of a Technical Innovation Audit*. Journal of Product Innovation Management, Vol. 13, Iss: 2, March, 1996.

**DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION
EN EL SECTOR PUBLICO: TENDENCIAS
DEL CAMBIO ESTRUCTURAL
EN LA REPUBLICA ARGENTINA
EN GESTION, ADMINISTRACION
Y POLITICAS PUBLICAS**

Ariadna Ciai, Adrián Darmohraj y Guillermo F. F. Schweinheim

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

Tendencias del cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas

ARIADNA CIAI, ADRIÁN DARMOHRAJ Y GUILLERMO F. F. SCHWEINHEIM*

INTRODUCCION

La década de los '90 ha asistido a un crecimiento exponencial en materia de estudios e investigaciones relativas a procesos de cambio estructural en las políticas públicas, los diseños organizacionales, las tecnologías de información aplicadas al sector público y/o las tecnologías y modelos de gestión pública iniciados a partir de la década de los '80. Esta nueva tendencia en investigación de las ciencias administrativas y gerenciales se debe a las profundas transformaciones experimentadas por los sectores públicos de los países del capitalismo avanzado, en una primera etapa, y en América Latina y en los países del ex bloque oriental, con posterioridad.

La producción de este tipo de investigaciones ha superado los tradicionales ámbitos académicos de institutos universitarios y de investigación relacionados con las ciencias de la administración pública. Instituciones públicas nacionales y organizaciones internacionales han adoptado estrategias de "observatorio de la administración pública". Mediante estas experiencias se realizan relevamientos sistemáticos que permiten efectuar un seguimiento de los procesos de modernización del Estado. El objetivo fundamental de estas investigaciones consiste en medir los grados de avance de las distintas administraciones públicas en la implementación del enfoque de gerencia pública (*new public management*), entendido como la forma típica del cambio estructural. Ciertamente, estos estudios entienden el proceso de adopción del paradigma de gerencia pública como un proceso de difusión y consolidación de innovaciones.

Otra modalidad que adquiere este tipo de estudios está relacionada con programas sistemáticos orientados a la comparación de las mejores prácti-

cas y estándares adoptados por programas y organizaciones públicas en la gestión de políticas (*benchmarking*). En esta modalidad, la estrategia consiste en estudiar sistemáticamente "casos exitosos" que permitan oficial de modelo para otras organizaciones que abordan similares agendas públicas, y contribuir así a la mejora de su desempeño.

Una variante de esta segunda modalidad está constituida por estudios orientados a casos de innovación más o menos original. Es decir, a experiencias de cambios estructurales en la gestión, la tecnología y las políticas públicas con alto contenido de soluciones creativas más o menos endógenas. Dentro de esta variante, revisten particular relevancia, en los últimos tiempos, los estudios sobre innovaciones derivadas de las inversiones en tecnologías de información y comunicación, en las administraciones públicas.

La investigación empírica que se expone en este artículo se ubica en el campo de los estudios orientados a medir y explicar la innovación, entendida como soluciones creativas sostenidas de carácter relativamente original. En la investigación se han abordado veinte casos de organizaciones del sector público argentino que, a lo largo de la década de los '90, han atravesado por procesos fundamentales de cambio estructural en sus políticas públicas y sistemas organizacionales. El objetivo de la investigación consistió en identificar el grado de innovación original verificado dentro del sector público argentino en el marco del proceso general de modernización del Estado y la administración pública. Asimismo, la investigación tuvo por objetivo identificar las causas típicas que en el contexto político, social, económico y cultural argentino pueden identificarse como factores explicativos de los casos de innovación endógena.

* Ariadna Ciai es Administradora Gubernamental, con destino en la Dirección Nacional de Estudios y Documentación del INAP. Adrián Darmohraj es Investigador Junior del INAP. Guillermo F. F. Schweinheim es Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública e Investigador del INAP.

El trabajo de campo de la investigación objeto de este artículo fue realizado por el siguiente equipo de investigadores: Marisa Ballesteros, Ariadna Ciai, Hugo Chumbita, Adrián Darmohraj, Irene Muñoz, Guillermo Schweinheim y Ana Vívori.

En la medida en que la investigación supone un análisis comparado de veinte casos, tiene también un componente de "observatorio". Sin embargo, como se ha señalado, no ha sido la intención de esta investigación efectuar un seguimiento de tendencias internacionales de implantación de modelos de gestión dominantes desde la década de los '80. Su objetivo principal consiste en medir el grado de producción de innovación relativamente endógena y sus causas, así como las innovaciones adaptativas sucedidas en el contexto de un proceso general de modernización, que aquí es entendida como la difusión de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, el sector privado y/u organismos multilaterales.

MARCO CONCEPTUAL

La investigación empírica se ha fundamentado en la distinción conceptual entre **innovación, adaptación y modernización**¹. Cada una de estas categorías constituye distintos tipos de cambio estructural o procesos de aprendizaje mediante los cuales los sistemas políticos y las instituciones estatales intentan dar respuesta a un nuevo contexto, a nuevas demandas y a una nueva agenda.

A los fines de esta investigación se ha entendido por *innovación* al proceso de aprendizaje/cambio estructural originado en la creatividad de los gobiernos, es decir, en la capacidad de producir novedad original. La novedad original puede ser entendida como las *variaciones y re combinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes* en el sistema político. El concepto se diferencia de la teoría estándar de la innovación, que privilegia enfoques que se orientan a describir y explicar la implantación sostenida, en una organización, de nuevos procesos de producción y nuevos servicios o productos, más allá del carácter exógeno o endógeno de la innovación. Aquí, desde un enfoque de ciencias administrativas del Estado, reservamos la categoría

de innovación para los procesos de aprendizaje con mayor contenido de novedad original. Asimismo, es más amplia que los últimos enfoques que privilegian exclusivamente las innovaciones asociadas a la implantación de tecnologías de información y comunicación.

En contrapartida, entendemos por *modernización a la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, postindustrial)*. En consecuencia, la modernización puede ser entendida como un proceso de diseminación de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y créditos, u originadas en el sistema empresario privado, globalmente considerado.

Asimismo, hemos utilizado como categoría intermedia el concepto de *adaptación*, definido como el proceso por el cual los gobiernos atraviesan experiencias de cambio estructural, produciendo *variaciones, re combinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes (información de la memoria interna)*. La adaptación supone un estadio intermedio del proceso de aprendizaje, entre la modernización y la innovación puras. La adaptación no sólo es un indicador del potencial de aprendizaje original, sino también de una estrategia que tiene en cuenta las restricciones culturales y de inercia del comportamiento de los actores en los procesos de cambio.

Naturalmente, estas categorías constituyen tipos puros. La función de la investigación empírica consiste justamente en determinar, para cada dimensión o aspecto del cambio estructural en los distintos casos de estudio, en qué medida se corresponden principalmente con innovación, adaptación o modernización.

¹ Para una exposición completa del marco conceptual utilizado en esta investigación, ver Schweinheim, Guillermo, *Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a Modernización?*, en este mismo número de la Revista.

DE LA MODERNIZACIÓN A LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La principal hipótesis de trabajo consistió en suponer que, tras casi una década de modernización en el sector público, debería comenzar a verificarse una importante proporción de casos de cambio estructural caracterizados por adaptaciones, así como algunas tendencias en materia de innovación original. Estamos suponiendo que la modernización tiene efectos sobre el aumento de las opciones de los actores, el crecimiento de la creatividad y las tasas de innovación en el Estado, las empresas y la sociedad civil, y el desarrollo de instituciones y sistemas que favorecen el cambio, el aprendizaje y la creación original.

El segundo componente importante del marco conceptual ha consistido en identificar las distintas dimensiones que pueden atravesar por procesos de cambio estructural. Estas dimensiones son:

- Las políticas públicas (objetivos y estrategia).
- El diseño institucional.
- La producción institucional (bienes, servicios, regulaciones y controles).
- Los procesos productivos (procesos, actividades, tareas, tecnologías).
- Los sistemas organizacionales (planeamiento, información gerencial, control, evaluación y monitoreo, administrativo-financieros, de recursos humanos, de información operativa).

Finalmente, el marco conceptual incluye una sistemática de causas típicas de la innovación. Esa sistemática de factores causales es la siguiente:

- Crisis estructural.
- Modernización estructural.
- Implantación de tecnologías de información.

- Liderazgo y visión estratégica.
- Introducción de modelos de gerencia pública.
- Clima y cultura organizacional.
- Diseño organizativo.
- Desarrollo de recursos humanos.
- Orientación al cliente y gestión de calidad total.
- Apertura a la competencia y orientación a la competitividad y productividad.
 - Intervención de y vinculación con *think tanks*
 - Investigación, vinculación, cooperación tecnológica y benchmarking.

La principal hipótesis de trabajo consistió en suponer que, tras casi una década de modernización en el sector público, debería comenzar a verificarse una importante proporción de casos de cambio estructural caracterizados por adaptaciones, así como algunas tendencias en materia de innovación original.

La función de la investigación empírica consistió en identificar, para el caso argentino, cuáles de estos factores considerados por distintos enfoques teóricos han tenido más peso causal en las tendencias de innovación en los diferentes casos analizados.

ESTRATEGIA DE INVESTIGACION

La presente investigación se ha beneficiado ampliamente con el relevamiento sistemático realizado en la Secretaría de la

Función Pública, como consecuencia de las políticas de estímulo a la calidad (Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público), y a la innovación y la mejora continua. En consonancia, desde 1995 el Instituto Nacional de la Administración Pública ha desarrollado un importante acervo empírico y teórico relativo a los procesos de modernización de la gestión pública².

A los efectos de la presente investigación se procedió a determinar las siguientes estrategias de recolección de datos:

1. Construir una muestra de organismos con

² Ver Chumbita, Hugo. *Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1996. Del mismo autor, *Evaluación en la Gestión Pública: el Caso del Sistema Nacional de Evaluación Educativa*. Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1997.

cambios significativos detectados a partir de las políticas de estímulo a la calidad y la innovación, y a partir de las estrategias de investigación de "observatorio" desarrolladas a lo largo de los últimos años. El tamaño de la muestra y su composición responde a criterios de saturación cualitativos.

2. Procesar los datos secundarios de investigaciones anteriores en función del marco teórico y conceptual.
3. Diseñar y aplicar una entrevista semiestructurada a los responsables de máximo nivel de los cambios estructurales, con preguntas abiertas, efectuando una nueva recolección de datos, para aumentar y mejorar los datos secundarios y obtener información de variables no medidas anteriormente. Para algunas de las experiencias estudiadas, se trataba de la primera medición sistemática. La entrevista se diseñó para medir:
 - Dimensiones del cambio estructural.
 - Tipo de cambio (modernización, adaptación, innovación).
 - Causas de los cambios experimentados.
4. Obtener documentación institucional en cada una de las entrevistas a los efectos de complementar la información secundaria.

El procesamiento de los datos respondió a un criterio de clasificación por jueces. Un primer juez, tabuló la información obtenida por los investigadores de campo, de acuerdo con las definiciones teóricas. La tabulación implicó, en primer lugar, registrar las distintas dimensiones del cambio

estructural para cada uno de los casos estudiados. En segundo lugar, clasificarlos como modernización, adaptación o innovación. Finalmente, el juez registró las causas del cambio estructural para cada uno de los casos estudiados. Un segundo juez ofició de control de las tabulaciones efectuadas.

Como consecuencia de la tabulación realizada se procedió a reordenar los organismos en las distintas tablas de acuerdo a un continuo de modernización - adaptación - innovación.

El sistema de comunicación informático de la Dirección Nacional del Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, permite enviar información y emitir informes con el solo escaneo de la ficha dactilar y el envío de los datos filiatorios de la persona a identificar. Este sistema permite un más eficiente y estricto control operativo, que aumenta su confiabilidad.

CASOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO

A continuación se presentan las características más importantes de los cambios estructurales en los distintos casos estudiados.

Dirección Nacional del Registro de Reincidencia y Estadística Criminal

La Dirección Nacional del Registro de Reincidencia y Estadística Criminal tiene la función de brindar información a los juzgados nacionales y provinciales, particulares, instituciones y/o empresas públicas y privadas sobre los antecedentes penales de los ciudadanos. Si bien esta actividad se cumplía, el diagnóstico realizado a fines de 1997 indicó una crisis operativa cuyas evidencias eran las demoras en los tiempos de respuesta a los pedidos de informes, la falta de organización en los circuitos administrativos y la confección de registros en forma manual³.

El plan comprendía tres etapas. La primera fue la informatización del sistema registral. La segunda consistió en informatizar los Índices Nominativos, que contienen datos filiatorios y antecedentes

³ Chumbita, Hugo. *Op. cit.*, 1996.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

penales, y los legajos. Y la tercera etapa, aún no implementada, consiste en la digitalización de huellas para el cotejo dactiloscópico. El sistema de comunicación informático permite enviar información y emitir informes con el sólo escaneo de la ficha dactilar y el envío de los datos filiatorios de la persona a identificar. Este sistema permite un más eficiente y estricto control operativo, que aumenta su confiabilidad, especialmente necesaria dada la índole del tema⁴.

A fin de agilizar la tramitación de los informes de solicitudes de antecedentes penales, requeridos por los tribunales de cada provincia en tiempo legal, se crearon Unidades de Expedición y Recepción en cinco provincias –Mendoza, Misiones, San Juan, Salta y Santa Cruz–, en plan piloto. De esa forma, sustentados en la informatización y la descentralización, se optimizaron los mecanismos de información y control del envío de la misma.

Una parte de estos cambios es sustentada financieramente con ingresos propios, a través del arancelamiento de los servicios.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)

Para cumplir con su función de conducir el Sistema Estadístico Nacional en forma actualizada y eficaz, el INDEC comenzó en el año 1993 un Plan de Modernización Tecnológica, renovando su equipamiento técnico obsoleto, mejorando los estándares de gestión y facilitando el acceso del público a la información.

La base del Plan de Modernización fue la rein-

geniería, y el rediseño radical de los procesos, para lograr mejoras en los rendimientos. Se incorporaron conceptos de calidad total, aplicando la orientación al cliente externo (gobierno, empresas, universidades) y definiendo como cliente interno las diferentes áreas de producción y difusión del organismo.

El punto de partida de la transformación fue la incorporación de tecnología informática, tecnologías de gestión y una filosofía de trabajo en red, lo cual permitió implementar una Red Nacional de Informática, conformada por la red interna del INDEC y 24 direcciones provinciales de estadística.

La descentralización que se ha implementado afecta al nivel operativo, en la tarea de ingreso y consistencia de datos, manteniendo la centralización normativa, ya que la sede central define el sistema y las pautas para obtener los resultados homogéneos en la información estadística, pudiendo realizarse el control de gestión de los procesos en forma instantánea.

Actualmente se puede obtener información desde cualquier puesto de trabajo, proveer asistencia remota, y obtener información operativa. Es posible acceder al Banco de Datos en Línea por vía telefónica, vía Internet, mediante la red de transmisión de datos X 25 o en el Centro Estadístico de Servicios en la Capital Federal, donde existen terminales de acceso al sistema⁵.

Asimismo, se realizan acuerdos con organismos nacionales, provinciales y empresas privadas para desarrollar productos y actividades específicos.

Actualmente en el INDEC se puede obtener información desde cualquier puesto de trabajo, proveer asistencia remota, y obtener información operativa. Es posible acceder al Banco de Datos en Línea por vía telefónica, vía Internet, mediante la red de transmisión de datos X 25 o en el Centro Estadístico de Servicios en la Capital Federal, donde existen terminales de acceso al sistema.

⁴ Entrevista realizada al Dr. Horacio Tarell, Director Nacional de Reincidencia.

⁵ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Lic. Daniel Martínez, Director de Informática (INDEC).

Se registran mensualmente las preferencias temáticas y los datos de encuestas de satisfacción de los usuarios.

Universidad Tecnológica Nacional de Concepción del Uruguay

La Facultad Regional de Concepción del Uruguay brinda formación en cuatro carreras de grado (tres ingenierías y una licenciatura) y tres de post-grado (dos maestrías y una especialización).

Las autoridades de la Regional (Decano y Secretarios) están en funciones desde el año 1986, es decir, por tres periodos consecutivos, y desde esa primera gestión comenzaron a darse los primeros pasos relativos al plan de mejora continua de la calidad, que se constituyó en el eje de los cambios.

Si bien posee una serie de restricciones operativas y normativas en cuanto a cuestiones atinentes a la política de recursos humanos, como todo organismo dentro del sistema de educación superior, éstas no impidieron su adaptación al sistema de gestión de calidad, logrando involucrar al personal para el proceso de cambio institucional.

Desde 1990 se creó un equipo de "Calidad" con las autoridades políticas de la Facultad para llevar adelante el sistema de planeamiento, orientando los cambios hacia un aumento en la productividad, la eficiencia global de la institución y la satisfacción del cliente (alumnos de grado, egresados, empresas de la zona que incorporan profesionales, etc.).

La base de información para cambiar los procesos, así como los productos y servicios orientados a sus clientes, fue el Sistema de Evaluación Institucional Académica, basado en la consulta periódica a los alumnos y profesores, sobre la formación recibida, y la organización administrativa⁶. Con esa base se ha desplegado una tarea sistemática de registro de datos, medición de costos, cálculos de productividad, y encuestas de satisfac-

ción, incluyendo la evaluación de las actividades proyectadas hacia el exterior.

En el año 1995 recibieron el Premio Nacional a la Calidad del sector público, constituyéndose en uno de los pocos casos de adaptaciones del modelo de Calidad Total a la gestión de una institución universitaria.

Actualmente la institución se encuentra en una etapa de consolidación de los cambios.

Hospital Naval "Cirujano Mayor Dr. Pedro Mallo"

El Hospital Naval ganó el Premio Nacional a la Calidad en 1996, por los cambios realizados a partir de una gestión orientada a la calidad de los procesos.

A partir de 1997, el cambio que se operó tuvo como objetivo la consolidación del programa de calidad. Se incorporaron lógicas del accionar gerencial, al concesionarse el gerenciamiento del Hospital a la Fundación Sanidad Naval. Se introdujeron cambios en los procesos internos de la gestión y en los sistemas de planeamiento, en una apertura hacia la competitividad y productividad (se amplió el universo de atención a través de convenios con obras sociales), y con orientación hacia el "cliente"⁷.

Los cambios también se observan en la centralización de las admisiones, con un rediseño conceptual de las historias clínicas y de la atención ambulatoria en general.

Se crearon centros de costos en cada uno de los servicios, lo cual implicó la redefinición de procesos y procedimientos administrativos.

La evaluación y monitoreo de sus servicios se realizan a partir de auditorías internas y externas, coordinadas, en algunos casos, por la Direc-

⁶ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Ing. Juan Carlos Pitter, Decano de la Facultad Regional Concepción del Uruguay.

⁷ Entrevista realizada en agosto de 1998 a los doctores Rogelio Martínez Pizarro y Alberto Croci, y al Vicedmirante José Heredia, Director del Hospital Naval.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

ción Bienestar de la Armada (DIBA), y se llevan a cabo encuestas de satisfacción al usuario.

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentación y Tecnología Médica (ANMAT)

Este organismo, descentralizado y autárquico, fue creado en 1992 con el objeto de controlar y fiscalizar todos los productos que puedan afectar la salud humana, estableciendo de esa manera un cambio en las funciones básicas del Estado en este ámbito. Esta medida fue una respuesta a varias crisis originadas por casos de alimentos y medicamentos en mal estado. El modelo de la *Food and Drugs Administration* (FDA), de EE.UU., constituyó un parámetro fundamental de referencia para la creación de la ANMAT.

La nueva estrategia para abordar la fiscalización se basó en el registro informatizado de empresas y productos, inspecciones, y funcionamiento de la vigilancia en productos ya aprobados (Sistema Nacional de Farmacovigilancia), coordinados en una Red Satelital de Salud en el marco del Pacto Federal en el área de salud, que conecta a los ministerios de Salud de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Este sistema fue aceptado e incorporado al Centro Internacional de Monitoreo de Drogas, de la Organización Mundial de la Salud⁸.

El cambio crucial en la organización fue la informatización de sus procesos, que incluyó la entrada en red (que articula todas las áreas y los tres edificios del organismo) de todos los expedientes,

con un control centralizado de los mismos y la gestión de trámites por imágenes digitalizadas, que permite, mediante una clave, tener acceso al estado del expediente, reduciendo drásticamente los tiempos de aprobación de los productos y el número de consultas presenciales, sumando mayor transparencia al sistema⁹.

La implementación de un programa institucional de Calidad Total contribuyó a la eficiencia y eficacia del sistema, de la misma manera que la informatización de los sistemas de control y de información operativa.

Se desarrolló un sistema para la detección y control de las enfermedades transmitidas por los alimentos, con una estrategia basada en la acción conjunta con centros hospitalarios e instituciones, coordinando con otras áreas de la Secretaría de Salud el análisis epidemiológico de la información y las medidas a adoptar¹⁰.

Se han compilado y publicado las Normas de Buenas Prácticas de Fabricación y Control de Calidad de Medicamentos, y Buenas Prácticas de Farmacología en Investigación Clínica, y se editan Boletines para profesionales. Están comunicados por Internet, y reciben denuncias telefónicas

mediante un servicio gratuito.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)

La ANSeS es un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuya misión es brindar servicios de seguridad

⁸ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Dr. Pablo Bozzerque, Director Nacional de la ANMAT.

⁹ Boletín para Profesionales ANMAT, volumen V, octubre de 1997.

¹⁰ Documento Institucional de la ANMAT, <http://www.anmat.gov.ar>.

social a las personas con legítimos derechos. Su origen se encuentra en la fusión de las ex cajas de jubilaciones y de subsidios familiares, operada en 1992.

En 1995 se realizó un diagnóstico institucional que puso en evidencia una estructura rígida, ausencia de metas claras y compartidas, deficiencias en la atención de los usuarios y escaso control de los fondos (casi el 50% del Presupuesto Nacional).

A partir de ese momento se implementaron nuevas tecnologías de gestión, para lograr una mejora en la calidad de los productos y servicios de la institución, efectuando un rediseño de los procesos. Como consecuencia del aumento de las capacidades institucionales, la ANSeS pasó a administrar prestaciones de seguridad social nuevas, o anteriormente prestadas por otras instituciones: seguro de desempleo, pensiones gracia- bles, programa Trabajar y registro de afiliados a Obras Sociales.

Se reestructuró la organización mediante un diseño por gerencias y centros de costos, es decir, control de ingresos y egresos producidos en cada unidad organizacio- nal.

Se modernizó el equipamiento y los sistemas informáticos, lo que permitió reducir el tiempo promedio de tramitación de las jubilaciones de 8 meses a 30 días. Incorporaron, como un nuevo servicio, el "Plan Cumpleaños", que tramita anticipadamente la jubilación y permite otorgarla justo el día de cumplida la edad jubilatoria. Además, se crearon las Unidades de Atención Móviles, que permiten obtener información en cualquier punto del país

con equipos volantes; unidades de atención telefónica para información sobre el CUIL, y servicios para argentinos residentes en el exterior o extranjeros residentes en la Argentina¹¹.

Se realizan encuestas de satisfacción a cargo de encuestadoras privadas y del INDEC, para mejorar los servicios.

A partir de este cambio, la ANSeS logró aumentar la calidad y diversidad de sus servicios, aumentar el control, reducir la litigiosidad y el gasto operativo, y fortalecer su imagen institucional¹².

Registro Nacional de Armas (RENAR)

Hasta comienzos de la década del '90 existían, en nuestro país, más de 30 registros de armas, incluyendo los registros provinciales y los de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, incluido el RENAR. El sistema de registro era manual y se verificaba una gran demora en los trámites registrales.

En 1991, para cumplir con su misión —consolidar un único registro de armas, de fabricación, y de ingreso y comercialización, garantizando la seguridad jurídica a propietarios, tenedores y portadores—, se decidió implementar un cambio en el organismo. Se incorporó un modelo organi-

zacional experimentado en algunos registros públicos, que les permite financiarse con el apoyo de un "Ente cooperador" (la Cámara Empresaria de Caza y Pesca) y celebrar convenios con una o más entidades civiles interesadas en el funcionamiento del registro, para que asuman las tareas de cooperación como actividad sin fin de lucro.

En la ANSeS se modernizó el equipamiento y los sistemas informáticos, lo cual permitió reducir el tiempo promedio de tramitación de las jubilaciones de 8 meses a 30 días. Además, se crearon las Unidades de Atención Móviles, que permiten obtener información en cualquier punto del país con equipos volantes y servicios para argentinos residentes en el exterior o extranjeros residentes en la Argentina.

¹¹ Revista "Avances" Nros. 1 y 3, ANSeS, 1998.

¹² Entrevista realizada en agosto de 1998 al Lic. Alejandro Díaz Andrade, Gerente del Departamento de Canales Alternativos de Calidad y Productividad del ANSeS.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

A partir de este cambio, se estableció un sistema único de acreditación en el ámbito nacional, sustituyendo la multiplicidad de credenciales.

Para ello, no sólo fue necesario informatizar el sistema de registro sino, también, y fundamentalmente, coordinar las funciones registrales de las delegaciones del organismo en el interior del país. Actualmente el organismo presta nuevos servicios; entre ellos, una credencial inteligente cuya información está contenida en una red que permite el acceso a datos del usuario en forma instantánea¹³.

La informatización del registro implicó un cambio en los sistemas de información, permitiendo una mayor transparencia y confiabilidad en los procedimientos.

Anualmente se realizan encuestas de satisfacción del usuario en la Feria Nacional de Armas, como evaluación y monitoreo de sus actividades.

Secretaría de Ciencia y Tecnología

En 1996, la Secretaría de Ciencia y Tecnología pasó a formar parte del Ministerio de Cultura y Educación. Esto fue una señal de política activa en el sector, cuyo diagnóstico de crisis, resultado de políticas anteriores pasivas, era compartido por la mayoría de los actores del sistema.

La SECyT se transforma en el organismo de formulación de la política científica y tecnológica, y como tal, redefine su misión de elaborar las políticas científicas, el Plan Plurianual de Ciencia y

Tecnología, y el presupuesto, y de proponer las prioridades¹⁴.

Esta reestructuración se enmarca en la creación del Gabinete Científico Tecnológico –GAGTEC–, constituido por los Ministros de Economía y Obras y Servicios Públicos; de Salud y Acción social; de Cultura y Educación; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; y de Defensa; la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; el Secretario de Control Estratégico de la Jefatura de Gabinete de Ministros; y el Secretario de Ciencia y Tecnología, cuya función es la definición de políticas.

La SECyT actúa como Secretaría Ejecutiva, para lo cual se reorganiza en Direcciones Nacionales de Planificación, Evaluación y Coordinación.

Se constituye un Comité de Gestión interinstitucional que permite coordinar acciones y actividades en el ámbito de los órganos de conducción de los organismos tecnológicos –INTA, INTI, CONEA, CNAE, SEGEMAR, etc.–.

Se crea la Agencia Nacional de Promoción de Ciencia y Tecnología, a fin de canalizar los recursos económicos para el desarrollo del Plan de Ciencia y Tecnología, según una

concepción similar a la National Science Foundation. Este organismo desconcentrado de la SECyT está constituido por un directorio, integrado por miembros del sector científico tecnológico, y permite canalizar los fondos de promoción hacia proyectos que cumplan con premisas de calidad y pertinencia, en función del Plan establecido.

En el RENAR se incorporó un modelo organizacional experimentado en algunos registros públicos, que les permite financiarse con el apoyo de un "Ente cooperador" (la Cámara Empresaria de Caza y Pesca) y celebrar convenios con una o más entidades civiles interesadas en el funcionamiento del registro, para que asuman las tareas de cooperación como actividad sin fin de lucro.

¹³ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Sr. José Genaro Báez, Director del Registro Nacional de Armas.

¹⁴ Entrevista realizada en noviembre de 1998 al Dr. Daniel Chudnosky, Consultor Externo de la SECyT.

Las líneas de financiación son: el FON-CYT, Fondo Científico y Tecnológico, que financia los proyectos científicos, y el Fondo Tecnológico Argentino –FONTAR–, para el financiamiento de la modernización tecnológica de las empresas, contribuyendo así al desarrollo del Sistema Nacional de Innovación.

Hospital Zonal de Agudos “Gral. Manuel Belgrano”

En el año 1991, el régimen de descentralización hospitalaria de la provincia de Buenos Aires provocó un cambio importante en el diseño institucional de la organización, ya que, al ajustarse a la normativa legal, fue necesario conformar un Consejo de Administración, presidido por el Director, y una Comisión Asesora que aglutina a los representantes barriales de la zona. A través de estos dos organismos se institucionalizó la participación en las decisiones de todos los sectores interesados en el servicio hospitalario, lo que constituyó un cambio importante en el diseño institucional y en el sistema de planeamiento.

El Hospital implementó, desde entonces, un programa de Calidad Total con el cual obtuvo resultados tanto en las áreas administrativas como asistenciales. Cambió el sistema de internación, al incorporarse un modelo organizacional de Cuidados Progresivos, por el cual el paciente es asistido según la complejidad de su enfermedad. Se eliminó de este modo la tradicional organización por servicios del hospital público.

En 1994 la institución ganó el Premio Nacio-

nal a la Calidad, y desde ese momento mejoró notablemente la oferta de servicios en sus consultorios externos, realizando también servicios hospitalarios fuera de sus instalaciones, en los Centros de Salud, e implementando programas de participación comunitaria¹⁵.

Otros cambios estuvieron orientados a fortalecer la política de calidad, reformular los procesos, fortalecer el hospital de día y de cirugía breve, y desarrollar el servicio de atención domiciliaria. Se incorporaron los comités de Bioética y Farmacia en los Circuitos de Calidad.

El sistema se vio fortalecido y optimizado al informatizarse los procesos y procedimientos administrativos.

El Hospital Belgrano implementó un programa de Calidad Total con el cual obtuvo resultados tanto en las áreas administrativas como asistenciales. Cambió el sistema de internación, al incorporarse un modelo organizacional de Cuidados Progresivos, por el cual el paciente es asistido según la complejidad de su enfermedad, y eliminó la tradicional organización por servicios del hospital público.

Realizan registros y estadísticas de las diferentes actividades, y llevan a cabo encuestas de satisfacción al usuario y al “cliente interno”.

Dirección General de Despacho y Mesa de Entradas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

La Mesa de Entradas del Ministerio de Economía afrontaba los problemas típicos de sus congéneres –largos períodos de tramitación, pases de expedientes, responsabilidad difusa, inadecuado equipamiento in-

formático–, que le impedían cumplir con la misión de asegurar la correcta administración de trámites provenientes de otras jurisdicciones y de la propia organización.

A partir del Decreto 1883/91 se creó la Unidad

¹⁵ Entrevista realizada a la Dra. Susana Daveggio, Directora Asociada del Programa de Calidad del Hospital Manuel Belgrano.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

de Secretaría General, después convertida en Dirección General, como órgano de aplicación de un nuevo sistema de trámites administrativos, cuyo modelo se tomó como referencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de España.

El sistema se sustenta en el principio de responsabilidad primaria de la unidad que origina el trámite, encargada de gestionarlo hasta su resolución final. Cuando ingresa un proyecto, según su origen y el tema de que trata, la Dirección General designa como responsable primario a un director del área que corresponda, eliminándose el sistema de "pases", quien tiene facultades para supervisar el cumplimiento de los términos e intimar a los funcionarios responsables.

Se desarrolla un seguimiento y un control del cumplimiento de los plazos, que impulsa a una comunicación diaria con los responsables primarios para mejorar la medición y el cumplimiento de los tiempos.

Se abreviaron los plazos para los procedimientos con un máximo fijo de días hábiles para la substanciación de expedientes. Se utilizó equipamiento informático adecuado para rediseñar el sistema de información operativa. Con el nuevo equipamiento se puede suministrar información actualizada e inmediata al público sobre el estado de los trámites administrativos, optimizando los sistemas de información gerencial, de control, e información operativa¹⁶.

Por otro lado, se abrió un espacio para recibir quejas o denuncias por tardanzas, desatenciones y otras anomalías en el funcionamiento del Ministerio.

Dirección Nacional de Evaluación Educativa

Ley Federal de Educación dictada en 1993, impulsó un cambio muy importante en la política pública en el área de evaluación educativa. Dicha

transformación se vio reflejada en el diseño de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, la cual se encarga de verificar la adecuación de los contenidos curriculares a las necesidades de la comunidad, así como el nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de los docentes.

Al interior de la unidad ministerial se creó la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, que se abocó a la organización del SINEC (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad educativa). Se organizaron cuatro equipos de trabajo: uno encargado de la elaboración y análisis de las pruebas, otro dedicado a la investigación sobre factores asociados al rendimiento escolar, un tercer grupo responsable de las propuestas de programas, y otro dedicado a capacitación, con lo cual implementaron un consolidado sistema de planificación¹⁷.

La Dirección coordina y controla centralizadamente el sistema de las unidades ejecutoras de los operativos que se organizan en cada provincia y en la ciudad de Buenos Aires.

Actualmente se realizan devoluciones de la información sobre el desempeño de los alumnos a los establecimientos, aportando orientaciones técnicas para mejorar el ejercicio profesional de los docentes.

Fundación EXPORT*AR

La Fundación EXPORT*AR fue creada en 1992 a la par de la nueva estructura ministerial, para actuar directamente y con mayor agilidad operativa en la prestación de servicios a organismos y empresas, especialmente pequeñas y medianas, que requieren apoyo para acceder a los mercados externos, impulsando con esta medida una política claramente exportadora.

La Fundación se conformó como una entidad mixta y sin fines de lucro, constituida por el Esta-

¹⁶ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Lic. Eduardo Villalba, Director General de Despacho y Mesa de Entradas del Ministerio de Economía y O. y S. P.

¹⁷ Chianbita, Hugo. *Op. cit.* 1997.

do y 13 organizaciones empresariales que fueron convocadas para ese fin. Funciona con un diseño de organización virtual.

A través de su vinculación con Cancillería, sus agregados comerciales en los distintos países y la red Business Cooperation Network, EXPORT*AR pone al alcance del sector privado, en tiempo real, la información referida a oportunidades comerciales que ofrece el mercado internacional, a través de un sistema informático diseñado por la propia organización —la Red de Información para el Comercio Exterior—, y retransmite a todas sus delegaciones en el interior del país. También se puede consultar el registro de Importadores Extranjeros por país y por producto, y a través del banco de datos del Centro de Economía Internacional.

El organismo se encarga de la participación argentina en ferias internacionales, con la colaboración de las cámaras sectoriales y de los organismos provinciales, cuya información se cruza con la información que viene del exterior¹⁸.

Los cambios principales que se observan es la oferta de servicios orientada a los "potenciales exportadores", cuyas demandas se incorporan a un mismo sistema de búsqueda de oportunidades¹⁹.

En los últimos dos años se acentuó la participación privada en la conducción de la entidad, para imprimirle mayor dinamismo. Inicialmente, el Directorio era presidido por el Canciller, con prevalencia de representantes gubernamentales, pero se modificó su estructura y composición. En la ac-

tualidad tiene como presidente y vicepresidente a empresarios privados.

Biblioteca Nacional de Maestros

La Biblioteca Nacional de Maestros, creada en 1870, afrontaba en los últimos años un deterioro funcional, con poco control de su patrimonio, y no era frecuentada por el público para el que fuera diseñada, es decir, los maestros, docentes o aspirantes a docentes.

En el año 1993, este organismo implementó un proceso de reorganización institucional, incorporando las más avanzadas tecnologías duras y blandas, que comenzó con la redefinición de sus "clientes" e incluyó la remodelación edilicia de las instalaciones, permitiendo un nuevo funcionamiento automatizado de la Biblioteca, con un mayor control operativo.

Se informatizaron los procesos, se automatizó el inventario, se creó una intranet, y se incorporaron diversas actividades, como el escaneo de libros con derechos de autor caucos.

Se incrementó la oferta de productos y servicios: se incorporó la consulta remota vía telefónica o por Internet, apoyo institucional a bibliotecas pedagógicas, e información normativa sobre educación.

El gerenciamiento se realiza desde una perspectiva "empresarial" con respecto a la prestación de servicios, el planeamiento, los controles, y la evaluación y el monitoreo de los mismos. Se efectuó un rediseño organizativo con la creación de áreas de coordinación destinadas al control de la calidad y el

A través de su vinculación con Cancillería, sus agregados comerciales en los distintos países y la red Business Cooperation Network, EXPORT*AR pone al alcance del sector privado, en tiempo real, la información referida a oportunidades comerciales que ofrece el mercado internacional, a través de un sistema informático diseñado por la propia organización.

¹⁸ Fundación EXPORT*AR. Programa de Actividades, 1998.

¹⁹ Entrevista realizada en agosto de 1998 a la Dra. María Trigo, Coordinadora Gral. de la Fundación Export*AR.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

gerenciamiento de productos y servicios, a la coordinación técnica de procesos, y a la coordinación general de la Biblioteca y el Centro Nacional de Información Educativa en su conjunto²⁰.

Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

En el año 1993, la Biblioteca del Ministerio de Economía, el Centro de Documentación e Información de la Secretaría de Programación Económica y la Biblioteca de Información Legislativa se unieron para formar el Centro de Documentación e Información.

Esta unión, lejos de ser una unión meramente formal, se reorganizó funcional y espacialmente optimizando e incrementando sus servicios y productos²¹.

Actualmente se puede tener acceso *en línea* a bases de datos del INDEC y de las bibliotecas Nacional, del Congreso y de la UADE, entre otras. Además, se pueden realizar búsquedas bibliográficas en bases de datos en CD-ROM, investigaciones bibliográficas, y consultas telefónicas por Fax y por E-mail.

Con la publicación de su información en Internet, se constituyó en la primera biblioteca argentina en ofrecer ese servicio.

Como productos, tiene en su haber, formando

parte de UNIREL (una red de redes en información económica y social), la realización innovadora de dos CD-ROM bibliográficos, es decir, bases de datos de libros y revistas sobre el tema económico-social, de todas las bibliotecas que forman parte de la red. Esto permitió el acceso a esa información a las bibliotecas y centros de documentación e investigación del interior del país que aún no contaran con conexiones de Internet.

El sistema INFOLEG de Información Legislativa permite acceder, a través de la WWW, a la información del Boletín Oficial.

La informatización de los procesos está enfocada a coordinar todas las actividades de la organización y a facilitar el acceso a la información del público en general.

En este sentido, los sistemas de información operativa pasaron a ser una pieza clave en el redimensionamiento de los procesos. Las inquietudes de los usuarios son permanentemente incorporadas en forma de nuevas y mejores estrategias para brindar la información requerida²².

Subsecretaría de Minería

A partir del año 1991 se produjo una redefinición de la política minera, cuyos cambios apuntaban a una apertura a la inversión extranjera y al mercado.

Este impulso se hizo evidente con la sanción de la Ley de Inversión Minera (Nº 24.196), el Acuerdo Federal Minero (Nº 24.228), la Ley de

²⁰ Entrevista realizada en agosto de 1998 a la Lic. Graciela Perrone, Directora de la Biblioteca Nacional del Maestro.

²¹ "Centro de Documentación e Información. Antecedentes y Objetivos de su creación". Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1993.

²² Entrevista realizada en agosto de 1998 a la Profesora Araceli García Acosta, Directora del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía y O. y S. P.

Reordenamiento Minero (N° 24.224), y la Ley de Actualización Minera (N° 24.498), impulsadas por la Subsecretaría de Minería. Para apoyar la nueva política pública se ha implementado el PAS-MA, que constituye un programa del Banco Mundial destinado al fortalecimiento institucional del sector minero nacional y provincial, para la promoción de inversiones del sector privado.

El impacto de la política se verificó en el crecimiento de la producción y el PBI mineros²³.

A partir del año 1997 comenzó a funcionar, al interior de la Subsecretaría, la Dirección Nacional de Minería, con las Direcciones de Inversiones y Normativa, Economía y Desarrollo minero, y el Servicio Geológico Minero -SEGEMAR-, que se integró con los preexistentes Servicio Geológico Nacional, Instituto Nacional de Tecnología Minera e Instituto de Prevención Sísmica, según una reestructuración más operativa del sistema. El objetivo fue coordinar la transferencia de conocimiento propio adquirido, información de estadísticas mineras y mapas geológicos, para contribuir a la toma de decisiones en el ámbito estatal y privado en el sector minero. Actualmente hay un Banco Unico de Datos (BUD), que se conectará al Sistema Unico de Información Minera (SUIM).

La Subsecretaría de Minería fue el primer organismo de nuestro país que implementó el SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional), desarrollado por el Banco Mundial. Este sistema contempla una modalidad de análisis en tres niveles diferenciados: un sistema de identificación de actividades, un sistema de

La Subsecretaría de Minería fue el primer organismo en nuestro país que implementó el SADCI, desarrollado por el Banco Mundial. Este sistema contempla una modalidad de análisis en tres niveles diferenciados: un sistema de identificación de actividades, un sistema de asignación de presupuesto por actividades, y un sistema de definición de prioridades.

asignación de presupuesto por actividades y un sistema de definición de prioridades. Esta metodología fue adaptada a la Ley de Administración Financiera, permitiendo la reasignación de recursos durante el ejercicio fiscal.

Programa Social Agropecuario

La creación del Programa Social Agropecuario (PSA), en 1993, constituye una nueva política focalizada hacia el sector de productores agrarios minifundistas (una tercera parte de los productores), con una estrategia de tipo masivo y promocional, sustentada en una línea de apoyo económico y de capacitación. Promueve la asociación de hasta 6 productores minifundistas (ingreso bruto del grupo familiar hasta \$2.500 al año) para presentar proyectos individuales o grupales para la obtención de créditos²⁴.

Desde el punto de vista del diseño institucional, el Programa tiene una efectiva estrategia participativa en su concepción y planeamiento general, al estar conformada por una Unidad Técnica de Coordinación Nacional y una Comisión Coordinadora Nacional, en la que participa el INTA, la organización de productores Coninagro y ONGs del sector.

Los programas destinados a pequeños productores son discutidos en comisiones provinciales integradas por el coordinador provincial del PSA, ONGs provinciales del sector, el INTA y representantes de los productores.

Dado que no existían antecedentes de un programa focal de tal masividad, fue necesario desarrollar una intensa política de capacitación que se articula

²³ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Dr. Oscar Tangelson, Jefe de Gabinete de la Subsecretaría de Minería.

²⁴ Entrevista realizada en agosto de 1998 a la Ing. Susana Aparicio, Subcoordinadora del Programa Social Agropecuario (P. S. A.).

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

al proceso de selección de cargos de mayor responsabilidad (coordinadores provinciales), lo que en algunas regiones llegó a constituirse en verdaderas redes institucionales con la participación de las ONGs, del INTA y de los propios productores²⁵.

La gestión operativa pone el acento en diferentes variables, tales como el establecimiento de normas y procedimientos tendientes a eliminar relaciones clientelares, y la creación de sistemas contables y de créditos, que permiten un monitoreo personalizado y permanente, y la implementación de un sistema doble de evaluación institucional externa.

El PSA canaliza dinámicamente el manejo de los recursos financieros a través de la Fundación ARGENINTA. Esto se ve reflejado en el alto grado de satisfacción de los beneficiarios.

Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa "Cambio Rural"

La creación, en mayo de 1993, del Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria "Cambio Rural", por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, estuvo diseñada para colaborar con los pequeños y medianos productores agropecuarios, con el objeto de buscar alternativas que permitieran superar la crisis económica y facilitara la inserción de estos productos en el proceso de desarrollo sustentable y en el contexto de una economía abierta. Es decir, una política focalizada en un sector, hasta el momento, no atendido.

El programa promueve el diseño de estrategias asociativas entre productores, e incentiva la actividad profesional y técnica de los profesionales del agro a través de talleres de capacitación y por tercerización de actividades de asesoramiento.

Parte del éxito obtenido tiene que ver con su diseño operativo institucional, consistente en fomentar la conformación de grupos de productores para mejorar la capacidad de diagnóstico y la planificación en sus actividades productivas individuales y conjuntas, con el asesoramiento y coordinación de Promotores-Asesores, capacitados por el INTA²⁶. Estos a su vez son monitoreados por los Agentes de Proyecto, y todo el funcionamiento es articulado con las Agencias de Extensión del INTA.

El Programa implica una gran propuesta de capacitación, tendiente a lograr intensificación en la comercialización, en la gestión y en la asociación y diversificación en la producción²⁷.

La coordinación del Programa se realiza a través de un Comité Coordinador conformado por personal del INTA y de la SAGPyA, con gran autonomía de gestión y orientación gerencial hacia resultados. La estructura del Programa combina la acción de este equipo con la utilización de los recursos institucionales del INTA, para la transferencia de tecnologías "blandas" y "duras". Existen comisiones provinciales formadas por distintas organizaciones agrarias y productores que facilitan el accionar.

A través de la Fundación ARGENINTA se logró eficacia y dinamismo en el manejo de fondos.

Parte del éxito obtenido en el programa "Cambio Rural" tiene que ver con su diseño operativo institucional, consistente en fomentar la conformación de grupos de productores para mejorar la capacidad de diagnóstico y la planificación en sus actividades productivas individuales y conjuntas, con el asesoramiento y coordinación de Promotores-Asesores, capacitados por el INTA.

²⁵ "Programa Social Agropecuario. El año del gran salto". Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 1996.

²⁶ Entrevista realizada en agosto de 1998 al Ing. Carlos Martínez, Subcoordinador General del Programa "Cambio Rural".

²⁷ Cambio Rural, Primer Congreso de Profesionales. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 1998.

²⁸ Cambio Rural, "Entre Todos". Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 1996.

Actualmente hay 2.000 grupos constituidos, el 50% con asistencia técnica financiada (primeros años) y el 50% autofinanciados²⁸.

El Programa mide los resultados y el impacto, con un desarrollo informático que permite obtener el coeficiente de recursos económicos puestos en el sistema versus aumento de ingresos del productor.

Contaduría General de la Nación

La situación global de la Administración Financiera del Gobierno Nacional en 1989 puede resumirse en los siguientes aspectos: el presupuesto público no era utilizado como instrumento de fijación de políticas; no existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase; la Tesorería Nacional cumplía funciones de administración de una caja pagadora sin vincularse con los aspectos monetarios y financieros del Sector Público Nacional, y todo el sistema estaba regulado por una Ley de Contabilidad desactualizada en su concepción y que no respondía a la dinámica del proceso público.

El cambio fundamental en la política pública estuvo dado por la sanción de la nueva Ley de Administración Financiera N° 24.156 y por la creación del SIDIF –Sistema Integrado de Información Financiera–. En este contexto, la Contaduría pasó a ser el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental y diseñó las normas para asegurar el sistema financiero integrado al de Presupuesto, Tesorería, y Crédito Público con centralización normativa y descentralización operativa²⁹.

La transformación sustancial se basó en la instalación del SIDIF, un sistema contable más un

sistema informático *en línea*, con el objetivo de lograr información oportuna y apta para el análisis y las decisiones macroeconómicas en el Sector Público Argentino. Es 1994 el primer año que se recibe en término la cuenta de inversión.

A partir de este cambio se produjo la integración del sistema de registro con el sistema de Cuentas Nacionales; para ello fue indispensable unificar criterios contables en materia de principios, cualidades de la información y normas técnicas para facilitar el proceso de retroalimentación de datos.

La evaluación del sistema se hace permanentemente, y en la actualidad se está realizando una reingeniería del sistema para satisfacer las necesida-

des de gestión y conectar el SIDIF con los SIDIF locales. Los SIDIF locales constituirán instrumentos de gestión presupuestaria y administrativo financiera para los Directores Nacionales y Generales, y Coordinadores responsables de programas presupuestarios, actividades, proyectos de inversión u obras.

Otro de los procesos que se están implementando es la digitalización de un Archivo Modelo de expedientes financieros en distintos soportes, para posibilitar destruir el material original. El SIDIF estará conectado con el Archivo de imágenes digitalizadas³⁰.

Como cambio diferencial en lo relativo al sistema de recursos humanos, la Contaduría implementó, por primera vez en el sector público, el sistema de becarios universitarios. Actualmente muchos de estos becarios pasaron a ser la planta permanente

En la Contaduría General de la Nación la transformación sustancial se basó en la instalación del SIDIF, un sistema contable más un sistema informático en línea, con el objetivo de lograr información oportuna y apta para el análisis y las decisiones macroeconómicas en el Sector Público Argentino.

²⁹ Secretaría de Hacienda, Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1992.

³⁰ Camelli, Matilde, Creación y Puesta en Marcha del Archivo Modelo por Imágenes Digitales. Mimco, Contaduría General de la Nación, 1998.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

Subsecretaría de Derechos Humanos

A partir de 1991, con la sanción de la ley de reparación económica a las personas privadas ilegalmente de su libertad entre 1974 y 1983, quedó delineada la política reparatoria en la Argentina. La decisión de llevar adelante esta política pública determinó que la Dirección de Derechos Humanos recobrar el rango de Subsecretaría que había perdido.

El diseño organizacional se vio enriquecido tanto con la incorporación de los beneficiarios directos y/o familiares en la planta de recursos humanos, como con la participación de las organizaciones no gubernamentales en el diseño e implementación de esta política, fortaleciendo también el diseño institucional.

En el año 1994 se sancionó la ley de reparación económica a los familiares de los desaparecidos.

Para lograr un gerenciamiento con alta calificación técnica-profesional, y la garantía de no cooptación del área por ninguno de los grupos políticos o de derechos humanos comprometidos y actuantes en el tema, se incorporó un equipo de Administradores Gubernamentales que lideró los equipos de trabajo³¹.

Para garantizar el gerenciamiento transparente de los fondos destinados a las reparaciones, se realizó un control operativo que consistió en un diseño cruzado en cadena controlado por la propia unidad y, luego, por otras dependencias del Ministerio, como Asuntos Jurídicos, Dirección General de Administración, UAI, y finalmente la SIGEN.

Además de las reparaciones económicas efectuadas se creó el archivo de fallecidos y se tomó la custodia y ampliación del archivo CONADEP.

Como nuevos procesos de gestión, se reconstruyeron las situaciones históricas a fin de confeccionar los expedientes que posibilitaran el resarcimiento económico a los familiares y víctimas.

Durante el proceso de implementación de ambas leyes se llevaron a cabo monitoreos no sistemáticos que demostraron la existencia de casos no contemplados por la normativa. Esta situación fue evolucionando hasta llegar a modificar la normativa de origen, validando de esa manera el sistema informal de evaluación.

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)

Hasta 1989 el SENASA había implementado sin éxito distintos planes de lucha sanitaria contra la fiebre aftosa. A partir de ese año se produjo un cambio importante en la política de sanidad animal, con la puesta en marcha del Plan de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa, que llevaría en 1997 al reconocimiento de nuestro país como "libre de aftosa", con vacunación.

Uno de los cambios claves que contribuyeron al éxito, estuvo dado en el diseño institucional. Se impulsó un esquema participativo en el que los productores se hicieron cargo, a través de comisiones locales y fundaciones conformadas a tal efecto, de formular, ejecutar y controlar los planes y operativos de vacunación, creándose, asimismo, las Comisiones Provinciales de Sanidad Animal, con capacidad para aportar propuestas y colaborar en la evaluación. A su vez, se constituyó un Consejo de Administración con representación de las entidades del sector y las provincias.

En segundo lugar, se planteó una nueva estrategia de cobertura en todo el país, abandonando la estrategia de planes piloto y partiendo del reconocimiento de regiones diferentes desde el punto de vista ecológico, económico y social, con distinta idiosincrasia de los productores y posibilidades desiguales de alcanzar la condición de "libre de aftosa".

Asimismo, se modificaron los procesos internos de gestión y se unificaron criterios, métodos educativos, sanitarios y operativos. Se difundió masivamente la utilización de la vacuna oleosa, una innovación de producto del INTA. La inter-

³¹ Entrevista realizada en agosto de 1998 a la Dra. Irene Saccone y la Dra. Rita Tamiz, Coordinadora y ex Coordinadora, respectivamente, de las Leyes de Reparación.

vención de las comisiones locales modificó el circuito de suministro de la vacuna, que anteriormente pasaba por las veterinarias. En el nuevo esquema implementado, la vacuna circula del laboratorio a la fundación, y de ésta al campo, garantizando la cadena de frío. Es a través de esta articulación –comisión local-fundación– que se logró hacer efectiva la gestión y el control sobre la base de las denuncias de brotes o falta de vacunación.

SENASA realiza, a partir del cambio de estrategia, la fiscalización del cumplimiento de los programas, controlando en particular la cantidad de vacunas aplicadas por número de cabezas, las fechas de inicio y terminación de la vacunación, altas y bajas en las cabezas de ganado, etc. Todo ello sin perjuicio de las sanciones a productores remisos a la vacunación, y de las medidas de control de brotes hasta su desaparición, en 1994.

El circuito de la comunicación y de la información se hizo permanente debido a que periódicamente se realizan reuniones entre Comisiones Locales, COPROSAS y el Gerente de Luchas Sanitarias del SENASA, para evaluar la marcha del Plan y las diferentes situaciones. Por otra parte, se establecieron nuevos métodos de vigilancia epidemiológica para monitorear el nivel de actividad viral en el rodeo bovino. Para ello se constituyó una red de laboratorios de análisis (nacionales, provinciales, municipales y universitarios) en todo el país.

Una intensa actividad de capacitación específica del personal, de los técnicos de las fundaciones y de los veterinarios de registro, permitió fortalecer la capacidad de lucha sanitaria en toda la estructura del Plan.

El SENASA alcanzó un virtual autofinanciamiento a partir de tasas y aranceles pagados por los productores y fijados por el Consejo de Administración. Se adaptó el circuito de pagos por emisión de las guías de traslado, a partir de otras experiencias de cobro de tasas a través de

entidades financieras utilizadas en las provincias³².

INNOVACIONES EN UN CONTEXTO GENERAL DE MODERNIZACION

Tendencias de cambio estructural en administración, gestión y políticas públicas: de la modernización a la adaptación y la innovación.

El cambio estructural en el Sector Público argentino se ha caracterizado por un proceso generalizado de modernización de la administración, la gestión y las políticas públicas (tal como la hemos definido). Sin embargo, la experiencia argentina manifiesta progresivamente, a partir de 1990, un importante conjunto de casos de adaptación o recombina- ción de experiencias propias del sector público argentino con innovaciones del sector privado, de otros sectores públicos, y con modelos organizacionales, de gestión y de políticas promovidos por los organismos multilaterales de crédito o asistencia técnica. Incluso es posible identificar un conjunto de casos de cambio estructural con carácter de innovación original. Adaptaciones e innovaciones pueden constituirse en “modelos” pasibles de ser imitados por otras administraciones públicas.

En el Cuadro N° 1 puede visualizarse el mapa de cambio estructural de la muestra de casos estudiados. Cada una de las dimensiones donde efectivamente se manifestaron cambios estructurales, fueron clasificadas como modernización, adaptación o innovación.

A partir de los datos de esta investigación hemos identificado un conjunto de pautas o tendencias de cambio estructural y aprendizaje en las instituciones del Sector Público argentino. Las mismas se presentan a modo de conclusiones provisionarias, que deberían ser confirmadas en posteriores estudios empíricos:

1. **Los cambios en la administración, la gestión y las políticas públicas en los organismos del Sector Público argentino a partir de 1990 se caracterizaron por una amplia gama de transformaciones en las políticas públicas, diseños institu-**

³² Domenella, Oscar y Schweinheim, Guillermo, *Modernización de la Gestión Pública y Sanidad Animal*. Universidad del Salvador, 1997.

**DE LA MODERNIZACION A LA
INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO**

Cuadro Nº 1

Modernización, adaptación e innovación en Organismos de la APN (1989-1998)

Organismo	Política Pública	Diseño Instituc.	Prod. y Serv.	Procesos	Sistema Plan.	Sist. Inf. Ger.	Sist. Control	Sist. Evaluac.	Sist. RRHH	Sist. Adm. F.	Sist. Inf. Oper.
Reincidencia			M	M		M	M			M	M
INDEC			A	M	M	M	M	M	M		M
UTN			A	M	M	M	M	M			M
II. NAVAL		A		M	M	M	A	M			M
ANMAT	M	A	M	A		M	M	M			M
ANSES			A	M	M	M	M	A	A		M
RENAR	M	A	M	A		M	M	M		A	M
SECYT	M	A	A		A	M				A	M
II. Belgrano		M	A	A	A	M	M	A			M
Despacho M.E. (a)			A	A		A	A	M			A
Evaluación Educativa	M		A	A	A		A				A
EXPORT*AR	M	A	A	A		A	A				A
Biblioteca Maestros			A	A	A	A	A	A			A
Centro de Doc. Informac. M.E.			MI	MI			M				M
Subs. Minería	I	A	M	M	A	M	M	M		AI	M
Programa Social Agrop.	I	A	M	A	A	M	A	M	M	I	M
Cambio Rural	I	A	M	A	A	M	A	M	A	I	M
Contaduría Gral. Nac. (b)	M		IA	IA	M	IA	M		M	M	M
Derechos Humanos	I	I	I	M		A	A	M	A		A
SENASA	I	I	IA	I	M	M	I	M	A	A	M

(a) El proceso de cambio en la Secretaría General del Ministerio de Economía fue de proceso y servicio. Sin embargo, implicó cambios en los sistemas de información gerencial y operativo, y en el sistema de control.

(b) El proceso de cambio en la Contaduría General de la Nación implicó cambios en los sistemas de planeamiento, administración financiera, información y control para el resto de la Administración Pública.

Referencias: A = Adaptación. I = Innovación. M = Modernización.

cionales, procesos, productos y servicios institucionales públicos, y sistemas organizacionales. Como consecuencia de la crisis del Estado y de la política de reforma implementada por el Gobierno Nacional desde 1989 (como analizaremos posteriormente), se asiste a un proceso de modernización generalizada en las instituciones estatales, tal como puede observarse en el Cuadro N° 1, de la página anterior.

2. **Confirmando la teoría standard de la innovación, el cambio estructural en el Sector Público argentino se ha manifestado en la implementación de nuevos procesos de producción institucional así como nuevos productos y servicios.**

3. **Las transformaciones de proceso y servicio estuvieron en general fuertemente asociadas a importantes cambios estructurales en los sistemas de información operativo y gerencial, y los sistemas de control. Asimismo, estos cambios han implicado mayoritariamente la implantación de nuevas tecnologías de información y comunicación, corroborando también los enfoques que privilegian la asociación entre estas tecnologías y la difusión de nuevos procesos y servicios.**

4. **En el contexto generalizado de modernización del sector público argentino, se observa progresivamente una importante tendencia a la adaptación, y experiencias significativas de innovación original en procesos y servicios institucionales. Las experiencias con mayor contenido de adaptación y/o innovación en procesos y servicios están asociadas a cambios estructurales en los objetivos y estrategias de política pública, y en el diseño institucional.** En general, estos cambios se han manifestado en estrategias de alianzas con una

red de actores institucionales y sociales, en la activa participación de los mismos en la formulación y/o implementación de la política pública, y en su participación como autoridades institucionales. Del mismo modo, han supuesto transformaciones importantes en el diseño institucional, tales como la creación de institutos descentralizados, fundaciones, consejos federales, consejos de administración de organismos y programas, así como las normas legislativas y administrativas correspondientes.

5. Las experiencias de innovación en políticas públicas, procesos y servicios parecen estar además asociadas a cambios estructurales diferenciales importantes en materia de recursos humanos y administración financiera, más allá de las políticas generales en la materia para todo el sector público. **Cuanto mayor es el contenido innovador de la política, el diseño institucional, los procesos y los servicios, más flexible es el sistema de administración financiera y mayor es la incorporación de estrategias de transformación en el sistema de recursos humanos.**

Las experiencias con mayor contenido de adaptación y/o innovación en procesos y servicios están asociadas a cambios estructurales en los objetivos y estrategias de política pública, y en el diseño institucional.

Una tipología de cambio estructural

A partir de estas pautas y tendencias, consideramos que es posible desarrollar una tipología de cambio estructural que permita clasificar las distintas experiencias de acuerdo con su mayor o menor componente de modernización, adaptación o innovación. Para ello hemos construido una escala de cambio estructural en seis niveles o categorías.

La categoría de **modernización** agrupa a aquellas experiencias caracterizadas fundamen-

**DE LA MODERNIZACION A LA
INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO**

Gráfico N° 1
Tipologías de cambio estructural en organismos de la APN (1989-1998)

Modernización	Modernización e/ adaptaciones	Adaptación	Adaptación e/ innovaciones	Innovación e/ adaptaciones	Innovación
		Biblioteca Maestros			
		Dir. Evaluación Educat.			
	ANSES	Hospital Belgrano			
	INDEC	EXPORT*AR	Subsecretaría Minería		
	Hospital Naval	Dir. G. Despacho y Mesa.	Cambio Rural		
	ANMAT	RENAR	Programa Social Agrop.		Sub. Derechos Humanos
Dir. N. Reincidencia	UTN	SECYT	Centro Doc. e Inf. M. E.	Contaduría General N.	SENASA

talmente por una adecuación de sus procesos, servicios y sistemas organizacionales de acuerdo con las tendencias en la materia probadas en otros sistemas políticos o de acuerdo a estándares internacionales. Implican una modernización fundamental de sus tecnologías de proceso, organizacionales, informáticas y de gestión. Aquí hemos clasificado a la Dirección Nacional del Registro de Reincidencia y Estadística Criminal.

La categoría **modernización con adaptaciones** incluye aquellas experiencias donde una estrategia de modernización ha dado lugar a algunas re combinaciones/adaptaciones. Tal es el caso de re combinaciones de tecnologías de gestión (calidad total y reingeniería en el Hospital Naval), o de adaptaciones de servicios en función de la demanda (Instituto Nacional de Estadística y Censos, y Regional Concepción del Uruguay de la UTN). También, la adaptación de modelos gerenciales para el sector público combinado con un fortalecimiento institucional que permitió la diversificación de la oferta de servicios (ANSeS) o la adaptación de diseños institucionales a partir de otros modelos y, consecuentemente, de los procesos institucionales (ANMAT a partir del modelo de la FDA).

La categoría **adaptación** alude a experiencias en las cuales la re combinación de modelos exógenos entre sí y/o con la experiencia endógena es predominante. En una diversidad de experiencias hemos clasificado aquí los cambios estructurales representados por el Registro Nacional de Armas, la Secretaría de Ciencia y Tecnología, el Hospital Belgrano, la Dirección General de Despacho y Mesa de Entradas del Ministerio de Economía, la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, la Fundación EXPORT*AR y la Biblioteca de Maestros.

La categoría **adaptación con innovaciones** incluye aquellas experiencias donde el contexto de modernización y adaptaciones derivó en algunas innovaciones. O bien en innovaciones de producto y proceso (producción del CD del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía). O bien en innovaciones de política pública. Aquí las experiencias del

Programa "Cambio Rural", del Programa Social Agropecuario y de la Secretaría de Minería tienen un patrón común, originado en la complejidad social e institucional federal que debe ser tenida en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas en la Argentina. Tal como se señaló anteriormente, las innovaciones en la política pública estuvieron fuertemente asociadas a nuevos procesos de formulación presupuestaria y de administración financiera de naturaleza innovadora.

La categoría de **innovación con adaptaciones** agrupa las experiencias donde innovaciones originales se destacan por su relevancia en un contexto de modernización y adaptación. Hemos clasificado aquí las innovaciones producidas por el equipo de la Secretaría de Hacienda y la Contaduría General de la Nación con el Sistema Integrado de Información Financiera, en el marco general de modernización de la administración financiera.

Por último, la categoría **innovación** se reserva para los casos donde los cambios estructurales muestran novedad original a escala internacional, y en consecuencia aparecen como modelos originales para terceros. En este nivel hemos clasificado a la Subsecretaría de Derechos Humanos y al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.

La curva del Gráfico N° 1, en la página anterior, representa la tendencia del cambio estructural en el Sector Público argentino, que se deriva de los datos de esta investigación y que debería ser confirmada por estudios empíricos más amplios. Sin embargo, es posible sostener que **el ambiente de modernización generalizado ha incrementado el potencial innovador en las instituciones públicas**. Este potencial de innovación se manifiesta, en primer lugar, en la tendencia a los cambios estructurales de naturaleza adaptativa. Y, además, en las significativas experiencias de innovación original.

Si nuestra descripción de las tendencias hacia la innovación en el sector público argentino es correcta, se trata entonces de identificar cuáles son los factores causales que han tenido más peso sobre los cambios estructurales en su conjunto, y en particular sobre las innovaciones.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

FACTORES EXPLICATIVOS DEL CAMBIO Y LA INNOVACION

Factores causales típicos de los cambios estructurales en el sector público argentino.

Los estímulos y factores principales que permiten explicar el origen de los cambios estructurales en las instituciones del sector público argentino revisten distinta naturaleza de acuerdo con cada uno de los casos. Sin embargo, es posible establecer una pauta predominante, tal como puede observarse en el Cuadro N° 2 de la página siguiente. Las causas principales que se combinan en esta pauta predominante, que debería ser confirmada por otras investigaciones, son:

1. La influencia del **proceso general de modernización del Estado.**
2. La apertura de la organización al aprendizaje por medio de la **vinculación con centros de investigación y desarrollo, la asistencia técnica, la consultoría externa, la cooperación internacional y el benchmarking.**
3. La presencia importante de un **liderazgo impulsor del proceso de cambio.**

Como factores intervinientes de un menor peso, pero no por ello menos relevantes, aparecen:

4. Un **diseño organizacional de carácter flexible** que facilita la producción de variaciones y recombinaciones en procesos, productos, políticas y sistemas organizacionales.
5. Una fuerte **orientación al usuario/cliente del servicio institucional público**, que vuel-

ve sensible a la organización a incorporar cambios en función de la demanda ciudadana.

Los datos primarios (respuestas de los entrevistados) y secundarios (material documental) procesados en la investigación, muestran el peso que tuvo la **política general de modernización del Estado** en la mayoría de los organismos, como origen de los cambios estructurales. La aplicación de modelos de gestión implementados en los países centrales desde inicios de la década de 1980, las políticas públicas originadas en las Leyes de

Emergencia Económica, Emergencia Administrativa y de Convertibilidad, o las reformas sugeridas por organismos multilaterales de crédito y cooperación técnica, constituyeron un ambiente que favoreció la implementación de los cambios estructurales. En el mismo sentido operaron la incorporación masiva de tecnologías de información, de nuevos conocimientos técnicos y profesionales, y de nuevas tecnologías de gestión.

La presencia de fuertes liderazgos de los responsables de la política pública y de los responsables de la gestión institucional o de la implementación de los cambios constituye un factor de igual peso explicativo. Los cambios en el Ministerio de Economía,

en la Secretaría de Agricultura y sus organismos dependientes, en la Secretaría de Ciencia y Tecnología y en la Subsecretaría de Derechos Humanos, aparecen como casos donde el liderazgo político constituyó un factor de estímulo principal. En el caso de los equipos de gestión de menor perfil político, la continuidad del liderazgo técnico o gerencial o el reconocimiento de los pares aparece como una característica repetida. El tipo de liderazgo (tanto político como de gestión) ha sido en casi su totalidad de naturaleza democrática participativa. Y, en todos los casos, fuertemente orientado al logro de resultados.

*El ambiente de
modernización
generalizado ha
incrementado el potencial
innovador en las
instituciones públicas.
Este potencial de innovación
se manifiesta, en primer
lugar, en la tendencia
a los cambios estructurales
de naturaleza adaptativa.
Y, además, en las
significativas experiencias
de innovación original.*

Cuadro N°2
Factores explicativos del cambio estructural

Organismo	Crisis	Moder- nización	Implant. Tecnológ. Informat.	Liderazgo	Gerencia pública	Clima y Cultura	Diseño Organiz.	Desarr. de RRHH	Orient. al Cliente	Vinc. con Think Tanks	Vinc. Tecnol. e Invest.
Reincidencia	*	*		*	*						*
INDEC		*						*			*
UTN		*		*					*		
H. Naval		*									
ANMAT	*	*	*	*							*
ANSeS	*	*		*	*		*		*		*
RENAR		*							*		*
SECYT		*		*			*				*
H. Belgrano		*		*			*	*	*		
Despacho M.E.		*	*	*	*						*
Evaluae. Educativa		*		*							*
EXPORT*AR Biblioteca Maestros		*					*				*
		*	*	*	*		*			*	
Centro de Doc. Informac. M. E.		*	*	*		*			*		*
Subs. Minería		*		*				*	*		*
Progr. Social Agrop.				*		*	*				*
Cambio Rural				*		*	*	*	*		*
Contaduría Gral. de la Nación	*	*	*	*				*		*	*
Subsec. Derechos Humanos				*	*	*	*				
SENASA				*		*	*	*			*

DE LA MODERNIZACIÓN A LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La vinculación con instituciones de investigación y desarrollo, las relaciones y la comparación con organismos contrapartes del exterior, la contratación de consultoría externa y la asistencia técnica provista por organismos internacionales y de cooperación internacional, constituyen el tercer factor de peso. La **vinculación tecnológica**, como analizaremos a continuación para los diversos casos, estuvo fuertemente asociada con el ambiente general de modernización.

La ANSeS, por ejemplo, tomó contacto con experiencias realizadas en los organismos responsables de la seguridad social en España, Inglaterra y Australia, asimilando conceptos y modelos de gestión utilizados en estos organismos. Asimismo encaró su proceso de transformación asesorada, inicialmente, por una consultora de nuestro país, quien lideró y sentó las bases del cambio. El RENAR, por su parte, mantuvo contacto directo con el Registro Nacional de la Propiedad Automotor, del cual se adaptó el modelo institucional para el cambio. En el caso de la SECyT, se investigaron los modelos de desarrollo tecnológico y la política industrial de Brasil, el diseño del Plan Plurianual de tecnología de España, y el modelo de formulación, ejecución y promoción de políticas tecnológicas de EE.UU. implementado por la *National Science Foundation*. En el caso del Programa "Cambio Rural" se estudiaron las experiencias del Grupo Z en Francia, y de la Asociación de Consorcios Agropecuarios de la República Argentina (ACREA), la cual hizo aportes desde su experiencia en comercialización de productos agropecuarios y avances técnicos en general. En el caso del Programa Social Agropecuario se tomaron experiencias nacionales anteriores, como las llevadas a cabo en el PRODERNEA, en las Unidades de Minifundios del INTA, y experiencias del exterior, como el Programa de Reconversión de Minifundios del Ecuador.

La Dirección Nacional de Despacho y Mesa de Entradas del Ministerio de Economía tomó como referencia de cambio la Ley de Procedimientos Administrativos de España, y adoptó la misma estrategia. Por su parte, la Biblioteca del Maestro, del Ministerio de Cultura y Educación, sustentó su cambio en experiencias extranjeras estudiadas por

su propia directora. El Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía mantiene vinculación sistemática con diversas redes de información y documentación, con CEPAL, y con el Banco Mundial.

El ANMAT encaró su proceso de cambio con el apoyo y la asistencia técnica de la *Food and Drugs Administration* (organismo de control de alimentos y medicamentos de los Estados Unidos), a través de convenios de cooperación recíproca.

El diseño y la creación de la Fundación EXPORT*AR se inspiró en los modelos de promoción de exportaciones de Chile, Colombia y los países asiáticos. La Subsecretaría de Minería encaró su proceso de transformación basada en la cooperación prestada por el Banco Mundial, a través de sus Programas de Fortalecimiento Institucional para el sector minero y el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destinado a la transformación organizacional de la Subsecretaría. En el caso de la Dirección Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, se tomaron como referencia experiencias de evaluación en la educación en países como EE.UU., Inglaterra, Francia y, en el ámbito de Latinoamérica, Chile y Costa Rica.

La Contaduría General de la Nación ha encarado su proceso de cambio con la colaboración y la asistencia del Banco Mundial al Programa de Reforma de la Administración Financiera. La retroalimentación con la Comisión de Administración Pública del Consejo Profesional de Ciencias Económicas resultó también una importante fuente de ideas, así como con el Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera de la OEA.

El SENASA adoptó los criterios internacionales de la Oficina Internacional de Epizootias, que prescribe desarrollar técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo para detectar focos de fiebre aftosa. También estableció relaciones de cooperación e intercambio de información con el Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, el INTA, y el Centro de Estudios Viriológicos Animales del CO-

NICET. En cuanto a la instalación del sistema de inspección de alimentos "Hazard", existió una fuerte vinculación con la Universidad de Texas y el Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS), de EE.UU. Con relación a las técnicas de análisis de laboratorio de productos alimenticios, hubo una fuerte vinculación con la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Panamericano de Protección de Alimentos y Zoonosis.

Finalmente, otro estímulo relevante para la implantación de cambios en los procesos y servicios, ha estado constituido por los nuevos diseños organizacionales adoptados. Todos ellos se caracterizan por su flexibilidad para adecuarse a las nuevas necesidades planteadas por los cambios en el contexto. Este fenómeno puede observarse, por ejemplo, en la organización por gerencias implementada en la ANSeS, a partir de 1995, que le permitió implementar sustanciales mejoras en los procesos. En la Fundación EXPORT*AR se aplica un modelo de "organización virtual" sustentado en una red informática que posibilita recibir y transmitir información referida a las oportunidades que ofrece el mercado internacional, lo cual permite una comunicación constante entre las oficinas de EXPORT*AR, en el interior del país, y las secciones comerciales de las embajadas distribuidas en todo el mundo, redefiniendo sus servicios a partir de su rol de nodo entre oferta y demanda. En el Hospital Zonal de Agudos "General Manuel Belgrano", del partido de San Martín, se incorporó el modelo de Cuidados Progresivos en el área de Internaciones, posibilitando una mejor atención y una utilización racional de los recursos, en el marco del Programa de Calidad Total aplicado desde el año 1990. La Biblioteca Nacional del Maestro, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, creó áreas de coordinación interna que se encargan de controlar la calidad de los productos y servicios, y de la coordinación técnica de los procesos de gestión. También se registran cambios en el diseño organizacional del Programa Social Agropecuario y del Programa "Cambio Rural", caracterizados por un enfoque sustentado en proyectos y actividades específicas que apuntan a generar estrategias participativas y asociativas entre productores y profesionales del agro.

En el caso del SENASA, el cambio en el diseño organizacional estuvo dado por un fuerte proceso de descentralización de funciones hacia las comisiones provinciales o COPROSAS, y hacia las comisiones locales y fundaciones. Este diseño permitió la formulación de planes de vacunación innovadores, propios de cada situación epidemiológica y socioeconómica. Por último, en el caso de la Secretaría de Ciencia y Técnica el cambio estuvo dado por la creación de la Agencia Nacional de Promoción de Ciencia y Técnica, que permitió desarrollar un conjunto de nuevos servicios de financiamiento a la investigación en el marco del Plan de Ciencia y Tecnología.

Causas y estímulos de la innovación en el caso argentino

En este contexto de cambio estructural, ¿qué factores explican mejor los casos donde se produjeron innovaciones de políticas, diseños institucionales, procesos, servicios y sistemas? ¿Pueden identificarse algunas pautas claras que expliquen la innovación en administración, gestión y políticas públicas para el caso argentino?

Los hallazgos que se presentan a continuación también deben ser considerados como conclusiones provisionales que deberían probarse en nuevas investigaciones.

1. Las experiencias de innovación (novedad original) en administración, gestión y políticas públicas en el sector público argentino surgen como consecuencia de un efecto conjunto de los siguientes estímulos: **liderazgo con visión estratégica y orientado a resultados, vinculación tecnológica, climas organizacionales de alta satisfacción con la tarea, culturas organizacionales con fuertes valores de servicio al usuario y al ciudadano, diseños organizativos flexibles, y orientación al desarrollo de recursos humanos.** Cuando se verifica esta pauta, el potencial de novedad y creatividad endógena (innovación) se potencia, cobrando menos relevancia la influencia del contexto modernizador y la adopción de soluciones exógenas (modernización). Esta pauta se verifica ampliamente para el programa "Cambio

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PUBLICO

Rural", el Programa Social Agropecuario, el SENASA y la Subsecretaría de Derechos Humanos.

2. **Un proceso general de modernización, y en particular la implantación de tecnologías de información y comunicación, combinada con una fuerte orientación al cliente/usuario, estimula la innovación.** Si los sistemas de información y comunicación se modernizan en una organización orientada al cliente, el crecimiento exponencial de la demanda como consecuencia del cambio tecnológico, los valores de la cultura y la escasez de recursos, obliga a innovaciones de proceso y servicio o innovación en los sistemas organizacionales con el fin de satisfacer la demanda (Centro de Información y Documentación del Ministerio de Economía; Secretaría de Minería).
3. **La adopción de soluciones innovadoras originadas en think tanks nacionales parece tener una oportunidad de éxito frente a la presencia de crisis estructurales muy profundas** (Sistema Integrado de Administración Financiera como solución nacional a la obsolescencia de los sistemas de contabilidad pública y gestiones presupuestarias y contables sin utilidad en tiempo real en el contexto de alta inflación e hiperinflación argentino). En cualquier condición, **la implementación de la novedad originada en un think tank externo parece requerir de un liderazgo orientado a resultados pero sin contenido participativo.** Cuando el equipo innovador externo pasa a gerenciar el cambio estructural, ha mostrado un carácter autocrático en su estilo. Sin embargo, **una vez consolidada la primera etapa del cambio, el liderazgo tiende a adoptar un carácter más participativo, dando lugar a nuevas innovaciones endógenas a la organización** (desarrollo de los SIDIF locales en la Contaduría General de la Nación).
4. **El aprendizaje organizacional de carácter**

creativo e innovador se potencia en organizaciones vinculadas en una misma área de política pública. En estos casos, la presencia de un fuerte liderazgo político orientado al cambio y a los resultados aparece como un estímulo muy fuerte a la retroalimentación de la innovación. Las adaptaciones mutuas, la adopción de estrategias similares de participación de usuarios, la adopción de diseños institucionales con facultades delegadas amplias, el diseño por programas y descentralización, la flexibilidad económico financiera y la vinculación tecnológica, fueron tendencias comunes a los procesos de cambio de la Secretaría de Agricultura ("Cambio Rural"; Programa Social Agropecuario; SENASA).

5. **Si las cuestiones a resolver por el proceso de cambio muestran escasas comparaciones a escala internacional, existe mayor necesidad de innovación.** Los efectos de la alta inflación y la hiperinflación argentinas sobre la gestión contable y presupuestaria, las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos en la última dictadura militar, y la endemia argentina de la aftosa, requerían soluciones originales. En cualquier condición, el potencial de innovación se estimula a partir de los factores señalados en las primeras hipótesis.

TEORIAS DE LA INNOVACION Y POLITICAS PUBLICAS

Tal como señalamos en la introducción, para algunos enfoques en materia de innovación en el sector público, la investigación debe orientarse hacia el monitoreo de los procesos de implementación de los paradigmas de gerencia pública³³.

Sin embargo, los resultados de nuestra investigación parecen señalar las limitaciones de estos enfoques. Si bien es cierto que el ambiente de modernización del sector público es una precondition de los cambios estructurales en las institucio-

³³ OECD. *Issues and Development in Public Management: Surgey 1996-97*. Paris, 1998.

nes del sector público, y que en gran medida dicha modernización se ha realizado a tono con el paradigma de gerencia pública, no parece constituir una condición suficiente que permita dar lugar a procesos de innovación original. Este hallazgo se vuelve más relevante a partir de la asociación que existe entre problemas típicamente nacionales con necesidad de soluciones endógenas.

Señalamos también la importancia, y en los actuales estudios sobre innovación en el sector público, de los enfoques orientados al benchmarking³⁴. Como también surge de la investigación, es evidente la importancia de las comparaciones con organizaciones y políticas de referencia como estímulo al cambio estructural. Sin embargo, para que el potencial de adaptación e innovación se manifieste, se requiere de características del liderazgo, el clima, la cultura y el diseño de las organizaciones que permitan promover originalidad en la resolución de problemas.

En el mismo orden de ideas, la importancia que la implantación de tecnologías de información y comunicación tuvo en algunas de las experiencias estudiadas como estímulo a las mejoras, adaptaciones e innovaciones (Contaduría, ANMAT), tampoco la convierte en un factor decisivo, tal como suele ser defendido por los enfoques que privilegian a la implantación de tecnología de información como estímulo de la innovación³⁵. Nuevamente, la acción del liderazgo organizacional y otros componentes de comportamiento estudiados (desarrollo de recursos humanos, orientación al cliente) pueden aprovechar el potencial de recombinación creativa que permite la modernización tecnológica

Si nuestros hallazgos pueden ser confirmados en posteriores investigaciones, los mismos tienen no sólo implicancias desde el punto de vista de la teoría y la investigación, sino también desde las políticas públicas. Una política pública que favorezca el potencial creativo e innovador para el sec-

tor público pareciera requerir el fortalecimiento de los siguientes factores:

1. El fortalecimiento de liderazgos organizacionales con visión estratégica y orientación a resultados.
2. La promoción de valores de servicio y de orientación al usuario en las culturas organizacionales del sector público.
3. El diseño de organizaciones flexibles.
4. El desarrollo de los recursos humanos, enriquecimiento de las tareas, y estrategias de motivación para la satisfacción con el empleo público.
5. La vinculación tecnológica de las organizaciones del sector público con organizaciones productoras de conocimiento y tecnología, y con *think tanks* nacionales.
6. La inversión en tecnologías de información y comunicación.

Este conjunto de factores relacionados puede constituirse en un disparador del potencial creativo e innovador.

Desde el punto de vista de las políticas de investigación en administración pública, los estudios sobre innovación y creatividad en el sector público permiten reforzar el dispositivo de aprendizaje del sistema político y de la administración pública. Cuanto más aprendamos sobre los factores que determinan el surgimiento de novedad original³⁶, en las mejores condiciones estaremos de estimular cierto tipo de estrategias que contribuyan a resolver problemas organizativos y cuestiones de política pública irresueltos, con innovación. Supondría desarrollar políticas de investigación sobre teoría de la innovación en el sector público, de escaso desarrollo en nuestro medio.

CONCLUSIONES

El proceso de modernización en el sector público argentino experimentado desde 1990, ha implicado radicales cambios estructurales en las po-

³⁴ Cavanagh, James. *On the Shoulders of Giants: Case Studies of Benchmarking and Re-engineering for Continuous Improvement*. Topical Issues in Procurement Series. National Contract Management Association, Washington, November, 1995.

³⁵ Altshuler, Alan A. y Behn, Robert. *Innovation in American Government*. The Brookings Institution, 1997.

³⁶ Glor, Eleanor. *What do We Know about Enhancing Creativity and Innovation*. *Innovation Journal*, March 1998.

DE LA MODERNIZACION A LA INNOVACION EN EL SECTOR PÚBLICO

líticas públicas, los procesos, los servicios, los diseños institucionales y los sistemas organizacionales del Estado.

Estos cambios tuvieron una manifestación generalizada en los procesos de producción institucional y en los nuevos servicios, regulaciones y controles provistos por el sector público. Estos procesos implicaron a su vez una extendida transformación de los sistemas de información y control asociados a la implantación de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

En este ambiente de modernización generalizado, la tendencia a la recombinación adaptativa de soluciones exógenas al contexto institucional es la pauta predominante. Las adaptaciones en materia de procesos, servicios, sistemas y diseños organizacionales permitieron hacer sustentable los procesos de cambio.

En el contexto de esta tendencia hacia la recombinación adaptativa y la modernización, un conjunto de casos de innovación se destacan en el conjunto de las transformaciones del sector público.

Los ejemplos de potencial creativo e innovador en el sector público argentino, permiten identificar una serie de factores que estimulan las soluciones endógenas. Liderazgos participativos con visión estratégica y orientados a resultados, combinados con vinculación tecnológica, clima de satisfacción, cultura organizacional orientada al servicio y al usuario, y diseños organizativos flexibles, constituyen un conjunto de causas que operan en el desarrollo de la innovación. Del mismo modo, las nuevas tecnologías de información, combinadas con algunos de estos elementos, pueden ser fuente de cambios originales.

La experiencia argentina muestra también la

relevancia de la existencia de usinas de pensamiento nacionales para hacer frente a crisis extendidas. En tal sentido, cuanto menos experiencia externa pueda tenerse en cuenta, dada la naturaleza de los problemas y cuestiones, en mayor medida estas variables se constituirán en factores claves de la resolución creativa y del cambio necesario en la administración, la gestión y/o las políticas públicas.

La naturaleza provisoria de las conclusiones de esta investigación, dada la estrategia de recolección de datos utilizada, refuerza la necesidad de abordajes teóricos y programas de investigación orientados a medir y explicar la innovación en el sector público. En la medida en que los conocimientos que obtenemos de estas investigaciones tienen implicancias en materia de políticas públicas, necesitamos investigaciones de más largo alcance. De este modo, reforzaremos no sólo nuestro potencial creativo e innovador, sino también nuestras propias capacidades de aprender a innovar.

Si las cuestiones a resolver por el proceso de cambio muestran escasas comparaciones a escala internacional, existe mayor necesidad de innovación. Los efectos de la alta inflación y la hiperinflación argentinas sobre la gestión contable y presupuestaria, las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos, y la endemia argentina de la aftosa, requerían soluciones originales.

BIBLIOGRAFIA

- Altshuler, Alan A. y Behn, Robert, *Innovation in American Government*. The Brookings Institution, 1997.
- Cavanagh, James, *On the Shoulders of Giants: Case Studies of Benchmarking and Reengineering for continuous Improvement*. Tropical Issues in Procurement Series, National Contract Management Association, Washington, November 1995.
- Chumbita, Hugo, *Evaluación de la Gestión Pública: el Caso del Sistema Nacional de la Evaluación Educativa*. Instituto Nacional de la Administración Pública. (INAP), Buenos Aires 1997.
- Chumbita, Hugo, *Nuevas Tecnologías de Gestión en la Administración Pública*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires 1996.
- Domenella Oscar y Schweinheim, Guillermo, *Modernización de la Gestión Pública y Sanidad Animal*. Universidad del Salvador, Buenos Aires, 1997.
- Glor, Eleanor, *What do We Know about Enhancing Creativity and Innovation*. Innovation Journal, March 1998.
- OECD, *Issues and Development in Public Management: Surgey 1996 - 1997*. Paris, 1998.

**DIALOGOS CON INVESTIGADORES
Y EXPERTOS**

Diálogos con investigadores y expertos

Abiertos a un diálogo con la Revista de Investigaciones del INAP, dos expertos presentan sus propias visiones acerca de la innovación. Eduardo Arturo Salas analiza los cambios recientes en la gestión de los recursos humanos del sector público en la Argentina, y Pedro Gorondi expone sus puntos de vista sobre el rol de la innovación en las redes que vinculan lo público y lo privado.

Entrevista a Eduardo Arturo Salas

Eduardo Salas ha sido investigador del INAP y tiene una extensa trayectoria académica. Como actual Director de Carrera Administrativa de la Secretaría de la Función Pública, Salas expone en este diálogo su interpretación sobre el modo en que pueden considerarse "innovadoras" las transformaciones en la política de gestión de los recursos humanos de la administración central, llevadas a cabo en la década de los noventa.

Además de ser Licenciado en Ciencia Política y en Administración, Salas ha realizado estudios de posgrado en Dirección Estratégica de Recursos Humanos y en Investigación en Administración Pública.

Muchos economistas afirman que, en una economía de mercado, las empresas tienen incentivos para invertir en innovación si suponen que ello contribuirá a incrementar sus utilidades. ¿El mismo argumento teórico puede ser aplicado al caso del Estado, o son otras las razones que explican la innovación en el sector público?

Si uno visualiza el Estado Nacional en la Argentina en los últimos diez o doce años, verá que buena parte de los cambios e innovaciones se han montado como consecuencia de una crisis terminal en el sistema de organización y funcionamiento público. Uno podría preguntar-

se si este fenómeno se hubiese podido producir de no haber mediado las condiciones de la crisis de los años 1988 y 1989.

Del mismo modo, en el caso de algunas provincias, sólo cuando han llegado al borde del abismo se han despertado esas fuerzas que obligan a buscar salidas innovadoras, de cualquiera de las categorías que Schweinheim presenta en esta misma revista, para afrontar estados de necesidad o de crisis muy fuertes.

No cabe duda de que la reinsertión de la Argentina en el contexto mundial ha tenido mucho que ver con la necesidad, pero también se explica por un liderazgo que ha captado "el determinismo de cabalgar la ola de la evolución", por usar una expresión bastante conocida para algún pensamiento político.

Creo que, además, como en todas estas cosas, los liderazgos aquí son claves. No cabe duda de que la reinsertión de la Argentina en el contexto mundial ha tenido mucho que ver con la necesidad, pero también se explica por un liderazgo que ha captado "el determinismo de cabalgar la ola de la evolución", por usar una expresión bastante conocida para algún pensamiento político. Entonces, me da la impresión de que en la medida en que los liderazgos son capaces de interpretar las "señales del mercado" y las señales de los contextos, este tipo de organizaciones adquiere la posibilidad de incursionar en caminos innovadores, que de otra manera no se producirían por propia evolución interna.

Por eso, en lo que se refiere al Estado, me parece que es difícil que el planteo de la innovación no esté motivado por una crisis muy fuerte —o una crisis terminal grave—, más un li-

derazgo decidido a salir para adelante como sea, con lo que sea.

No soy especialista en sector privado, pero me imagino que buena parte de las innovaciones con orientación al mercado son también el resultado de crisis terminales o de amenazas que hacen a la supervivencia de las empresas. En general, se lo llame lucro, rentabilidad o retorno, en todos los casos se está tratando de apostar a consolidar un camino diferente para asegurarse un futuro que aparece como profundamente complejo o incierto.

¿Puede afirmarse que se ha generado innovación en la gestión de recursos humanos del Estado en los últimos años en la Argentina?

Para los que vivimos parte de la reforma del Estado desde afuera, viendo algunos de estos cambios lejos del país, y ahora pudiendo verlos desde adentro, no dejan de ser llamativos. No sé si estos cambios han sido innovadores o no, pero creo que sí lo son para la práctica y para la cultura que uno conocía hasta 1989, momento en el que reconocemos una crisis terminal en el sistema de organización de la función pública, que independientemente de las cuestiones del salario y de una inflación galopante, demostraba un agotamiento completo de las fuerzas que empujaban los valores institucionales de un sistema de mérito, de un sistema de profesión administrativa.

Entonces, respecto de estos temas de innovación, el SINAPA¹ no deja de ser, más allá de

las críticas y de las deficiencias que pueda tener, un elemento innovador. Innovador no en el sentido de que se creó un nuevo sistema, sino de que se adaptaron al contexto de la administración pública, ideas o esquemas que estaban dando vueltas por ahí, pero se los encaminó en un proceso de reconstrucción masiva de la capacidad de administración pública del Estado.

Que la Administración Central haya hecho, en los últimos cinco años, más de cinco mil ofertas de empleo, tanto a nivel general como abierto, y que se hayan desenvuelto procesos de selección en los cuales el ciudadano que participa tiene, como en cualquier país del mundo, los recursos legales para impugnar, es una innovación organizacional desde el punto de vista de las prácticas tradicionales que se han vivido en los últimos treinta años en la Argentina. No se ha inventado nada nuevo, pero se ha logrado introducir una práctica que legitima ingresos a la administración desde el sector privado.

Que en los últimos cinco años, más allá de las críticas que se le han hecho, se haya introducido esta idea de que la carrera del agente es fundamentalmente responsabilidad del propio agente, por su desempeño calificado y por su desempeño capacitado, ciertamente no es una idea nueva en el mundo, pero —con todo— en la práctica social de la organización pública en la Argentina muy pocos sectores la tenían incorporada.

La Ley de Negociaciones Colectivas es también un cambio muy importante. Pocos paí-

Que la Administración Central haya hecho, en los últimos cinco años, más de cinco mil ofertas de empleo, y que se hayan desenvuelto procesos de selección en los cuales el ciudadano que participa tiene los recursos legales para impugnar, es una innovación organizacional desde el punto de vista de las prácticas tradicionales que se han vivido en los últimos treinta años en la Argentina.

¹ N. de la R.: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

ses en el mundo, y mucho menos en el ámbito de la Administración Central, se han animado a dar este paso de la democratización de las relaciones de empleo, que, más allá de las demoras en su ejecución, es una medida innovadora. No sabemos muy bien cómo va a terminar resultando, pero es una medida nueva. No es que no haya existido negociación colectiva en otros sectores de la administración pública, e incluso en sectores que hacen a la estatalidad, como, por ejemplo, la DGI o la Aduana², pero hacerlo en la Administración Central, y además a esta escala masiva (van a ser entre cuarenta mil y sesenta mil personas), no deja de ser un desafío interesante.

La misma institucionalización de la participación del gremio en la administración conjunta del SINAPA, sea a través del órgano máximo de asesoramiento, la Comisión Permanente de Carrera, o las delegaciones jurisdiccionales, o las tareas de veeduría en los procesos de evaluación o selección, es cierto, no son ideas nuevas, existen en el mundo desde hace mucho tiempo, pero que se las haya puesto en ejecución, y además a escala masiva, y que además esto se haya hecho con un claro y definido propósito de reconstruir la capacidad administrativa del Estado Nacional, es una práctica social innovadora para la experiencia habitual del sindicalismo y de la relación del Estado con sus sindicatos.

La introducción de un sistema de carrera para la Administración Central, basada en estos principios, que no son nuevos en el mundo y tampoco en la Argentina, pero sí son nuevos en

la magnitud, en la profundidad y en el ámbito en que se han aplicado, y el hecho de que la carrera del agente no dependa de instancias de decisión más que en el fondo de la propia vocación y empuje del empleado de progresar, son cambios muy significativos. Las promociones horizontales no dependen de la existencia de vacantes, no dependen de que haya alguien que decida que aumenta el salario, sino simplemente de la satisfacción de requisitos que obligan al trabajador, al empleado público, a dignificar su propia carrera. Todo esto es nuevo e interesante, porque ya no es la mera antigüedad lo que importa, no es el mero transcurso del tiempo, sino la capacitación y la demostración de un desempeño.

También hay un gran cambio en el sentido de que una parte importante de los suplementos salariales están asociados a la realización de funciones, bajo la idea de "yo hago, yo recibo", a diferencia de los aditamentos salariales ligados a la persona. El Estado paga en función de lo que se hace y no en función de lo que se es. Ese es un cambio cultural importante. Tampoco es innovador, porque en el sector privado

ya se hace, y en otras administraciones se viene haciendo, pero en la administración pública de la Argentina esto no deja de ser una práctica nueva, una práctica social adoptada o adaptada.

Es también nueva, más allá de su feliz o no feliz materialización, la idea de que en la reforma del Estado los achiques en las plantillas tienen que ser selectivas, buscando la reconver-

Hay un gran cambio en el sentido de que una parte importante de los suplementos salariales están asociados a la realización de funciones, bajo la idea de "yo hago, yo recibo", a diferencia de los aditamentos salariales ligados a la persona. El Estado paga en función de lo que se hace y no en función de lo que se es. Ese es un cambio cultural importante.

² N. de la R.: la "DGI" es la Dirección General Impositiva, y "la Aduana" es la Administración Nacional de Aduanas.

sión laboral del trabajador, y la eventual reubicación del personal desplazado, al interior de la propia administración o eventualmente en el mercado. Todo esto implica un creciente reconocimiento a lo que incluso en la bibliografía empresarial privada apareció como el capital intelectual o el capital humano, o al argumento de que los recursos humanos son efectivamente una de las claves de las ventajas competitivas de las empresas en el mercado.

En ese sentido, es muy importante la capacitación que el Estado Nacional viene haciendo ante el SINAPA, o la reaparición o intento de reconstruir cuerpos de especialistas profesionales para el Estado, como los Administradores Gubernamentales, los Economistas de Gobierno, la carrera médica, etc., ya que esto valoriza a la burocracia pública.

Todo esto va muy al compás de lo que las investigaciones recientes van demostrando después de esta ola de reingenierías y reestructuraciones masivas en todo el mundo, aun en el caso de las empresas privadas en los Estados Unidos y Europa; esta noción de que el activo humano, el activo de los recursos de las personas que integran las organizaciones es —posiblemente— una de las claves del éxito de la competitividad. Y esto en el sector público es incipiente. Hoy en día queda claro que las reformas y las innovaciones en el sector público no se hacen sin contar con la gente.

Junto con esta valorización de la noción

de capital humano en el Estado, también es relativamente nueva en el sector público de Argentina la noción de productividad...

Sí, incluso en el proyecto de ley del Poder Ejecutivo en el Congreso, referido a la Ley Marco del Empleo Público, hay menciones explícitas a la posibilidad de incentivar por productividad, o por rendimiento, cualquiera sea el concepto que se utilice. Y, por cierto, esto es incluso compartido, más allá de los contenidos que pueden ser diversos, por gremios como UPCN³.

En buena parte de los procesos de trabajo, la posibilidad de aumentar el rendimiento depende muchas veces del involucramiento activo de las personas, y también de la capacidad de rediseñar procesos. Pero esto tampoco es innovador; en muchas empresas la gerencia está abierta al aprendizaje colectivo, como consecuencia de que es el propio trabajador el que conoce mejor dónde están los despilfarros de recursos.

En referencia a esto, es importante darse cuenta de que la productividad del sector público no depende sólo del trabajador, por una parte, y que tampoco la productividad del trabajo es responsabilidad única del trabajador, individual o grupalmente considerada. A veces uno podría interpretar que algunas voces que se levantan a favor de estos temas más bien piensan en un esquema de zanahoria y de burro, en el sentido de que "yo le pago más para trabajar mejor".

La productividad o el rendimiento en una organización, muchas veces no tiene nada que ver con que el trabajador trabaje mejor individual o grupalmente; a veces tiene que ver con la pertinencia de los objetivos que se plantean, de los sistemas de trabajo, de los equipamientos, etc. El concepto de productividad aplicado al trabajador individual y grupal tiene aristas que ameritarían una proyección mayor que la que ha tenido hasta el momento. Este es un tema que merece ser desglosado con bastante cuidado.

³ N. de la R.: Unión del Personal Civil de la Nación.

Aun así, es verdad que, en buena parte de los procesos de trabajo, la posibilidad de aumentar el rendimiento individual o grupal depende muchas veces del involucramiento activo de las personas, y también de la capacidad de diseñar o rediseñar procesos. Esto tampoco es innovador; en muchas empresas la gerencia consulta y está abierta al aprendizaje colectivo, como consecuencia de que es el propio trabajador el que conoce mejor dónde están las rémoras, dónde están los despilfarros de tiempo y de recursos, o los trámites innecesarios.

En ese sentido, la introducción de este tipo de ideas al sector público en su conjunto es interesante, en el sentido de que muchas cosas pueden hacerse muchísimo mejor si se abren al aprendizaje organizacional y, por lo tanto, al diálogo con los propios trabajadores sobre cómo se hacen las cosas. Pero si solamente se pone el discurso sobre productividad o incentivación, como si fuera esto una responsabilidad o una culpa del trabajador, me parece que se está tomando el rabanito por las hojas.

Por otra parte, hay estudios en Europa y en países industrializados, entre ellos algunos trabajos de la OCDE, que incluyen a niveles gerenciales —es decir, personas que cobran sueldos altos—, donde se demuestra fuertemente que buena parte de la motivación de los empleados públicos tiene que ver más con la idea de servicio público. Esto prácticamente atraviesa todas las encuestas y estudios; es la idea de que uno trabaja por un interés colectivo. Si este dato no se tiene muy en cuenta cuando se diseña un sistema de incentivos, y —por el contrario— el mensaje es: “si usted trabaja más yo le pago más”, entonces se está matando la gallina de los huevos de oro. Es decir, se estaría premiando por algo que qui-

zás no sea valorado profundamente en el conjunto de razones o incentivos que mueven a la gente a participar de la actividad en el Estado.

Sin embargo, también es cierto que la falta de liderazgo y de gestión adecuada de recursos humanos, sumado a todo lo que ha sido el desprestigio social de ser empleado público, ha llevado también al otro extremo de imaginar que el empleo público es más un conjunto de derechos que un conjunto de obligaciones. Entonces, es cierto que esta estimulación, orientada a que el trabajador confíe o se brinde más, también es una necesidad.

Por otra parte, es también importante observar experiencias interesantes vinculadas a la medición de resultados para asegurar una gestión interna más eficiente o más eficaz, en las que —independientemente del marco de incentivos monetarios— hubo todo un conjunto de incentivos no monetarios, así como un trabajo profundo de involucramiento y participación de la gente en la recreación del sentido moral del servicio público. A veces esto ha provocado mejores resultados que los “premios metálicos”.

Yo he tenido la experiencia de ver a funcionarios públicos llorando con sus familiares cuando recibían, por parte del Presidente de la Nación, el premio por desempeño destacado. Seguramente, no venían mal los pesos, pero el hecho de que en una organización tan grande y a veces tan impersonal alguien se acuerde de rescatar el mérito o el trabajo de una persona perdida en una oficina, a veces compensa mucho más que el simple sueldo que se ha cobrado como premio.

Por cierto, no es aconsejable cerrarse a las múltiples experiencias públicas y privadas en

El interés de las miradas latinoamericanas hacia la experiencia argentina se ha visto favorecido por el éxito notable de este cambio copernicano de la economía y de la sociedad en nuestro país. Esto hace que la Argentina se posicione y tenga una especie de liderato intelectual.

la administración y en la medición de indicadores y de resultados, cuantitativos y cualitativos. En eso realmente estamos muy atrasados. Como innovación, hay sí algunas experiencias que ya se están instrumentando: el INTI⁴, por ejemplo, ya tiene un sistema de medición de productividad y de pagos por incentivos de distinta magnitud.

Creo que todo este tema de la productividad y los sistemas de incentivos debería ser objeto de tratamiento especial en algún número de la revista de investigaciones del INAP, impulsando un debate ordenado; porque en estos temas se están cruzando factores y temas muy diferentes. Es un tema complejo, en el cual las ortodoxias ideológicas y tecnológicas pueden hacer estragos. Y no es que estas cosas no deban introducirse en el Estado, sino que deben incorporarse en el marco de un conjunto de valores que animan a la organización del empleo público, que probablemente no son, estrictamente hablando, el toma y daca de "cuanto más produces, más te pago". Este es un tema que está siendo mundialmente debatido a nivel de las administraciones públicas.

Algunas experiencias internacionales de innovación o cambio en la gestión de recursos humanos del sector público, promovidas por organismos internacionales, como el Public Management Service, de la OCDE, entre otros, parecen haber adoptado lógicas de contratación, evaluación e incentivos muy propias de sector privado. Estamos hablando, por ejemplo, del caso de Nueva Zelanda...

La experiencia neocelandesa es, por cierto, una experiencia bastante *sui generis* y de las más radicales entre las que se han hecho en los últimos veinte años. No me parece que sea un paradigma que haya influido tanto; incluso en la misma región oceánica, los Australianos han seguido un modelo diferente, sin llegar a la radicalización de las medidas que se tomaron en Nueva Zelanda.

A nivel de su Administración Central, la Argentina ha realizado un progreso institucional y organizacional muy fuerte. Tomando como indicadores los pedidos de asistencia técnica que aquí se reciben, seguramente somos referentes. Muchas de las cosas que hemos venido realizando desde el año 1991 han sido adaptadas o transplantadas a otros países.

Más aun, algunos dirigentes de la primera ola de reformas en Nueva Zelanda han escrito sobre las bondades del empleo público permanente y de sistemas de carrera muy al estilo del SINAPA. Esto está documentado en varios libros. Por lo tanto, Nueva Zelanda es una experiencia histórica importante, pero no es la única, y ni siquiera es el modelo que uno podría estar tomando como inspirador para el caso argentino. Es una experiencia más, que debe ser puesta en paralelo con otras experiencias.

Tampoco el tema de contratos por resultados es nuevo; ya ha habido experiencias en —al menos— Brasil, Francia e Inglaterra. No es exclusivo de los neocelandeses. Lo que sí ha resultado muy particular es la escala masiva y la radical transformación del sector público en Nueva Zelanda, como respuesta a una crisis política y económica seria, y con un liderazgo muy decidido a salir adelante.

¿Qué lugar ocupa en América Latina la experiencia argentina de innovación en la gestión de los recursos humanos del sector público? ¿Hemos sido factor de inspiración o adaptación para otros países?

⁴ N. de la R.: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

Hacer una ponderación comparada de casos nacionales en este tema es una preocupación que está animando a varios colegas de otros países. Las realidades nacionales son muy diversas, y no conozco hasta el presente ningún estudio completo que permita –por así decirlo– tener un ranking. Los peruanos han avanzado muchísimo; una ley relativamente reciente incorpora muchos de los principios que desde el año 1991 viene planteando el SINAPA en la Argentina. Sé que los chilenos han estado haciendo esfuerzos relativamente importantes, y en el caso uruguayo, por ejemplo, han trasladado la idea del Cuerpo de Administradores. Pero, a mi juicio, todavía falta un estudio comparado que permita contestar con precisión suficiente una pregunta como ésta.

El interés de las miradas latinoamericanas hacia la experiencia argentina se ha visto favorecido por el éxito notable de este cambio copernicano de la economía y de la sociedad en nuestro país. Esto hace que Argentina se posicione y tenga una especie de liderato intelectual.

Pero no hay que perder de vista que las realidades suelen ser muy diferentes. Por ejemplo, la reforma federal del empleo brasileño tiene todavía tropiezos o trabas, y se ha desarrollado sobre la base de una burocracia mucho más organizada –en términos comparativos– que la nuestra de hace diez o quince años.

Colombia no deja de tener institutos y prácticas realmente importantes. En Centroamérica, salvo algunos avances importantes de Costa Rica, que tiene una mayor tradición en su Servicio Civil –explicable por lo que ha sido su sistema político–, el resto de los países están incluso mirando nuestros modelos como posibles alternativas a la organización de sus sistemas administrativos. Ecuador no ha podido avanzar mucho más en estos temas, porque, en parte, los avatares institucionales se lo han impedido. Allí hay una ventaja comparativa muy grande para la Argentina.

Bolivia ha llevado adelante una experiencia

importante de reforma del Servicio Civil; incluso la reforma de la organización del Poder Ejecutivo es bastante interesante. Hasta hace no más de diez años había introducido cargos con funciones ejecutivas. Paraguay está trabajando con asesores argentinos en la materia, así que también es de esperar que haya una cierta adaptación de algunos de nuestros avances a sus realidades. En este sentido, creo que la Argentina sigue teniendo un estadio de desarrollo comparativamente mejor que el resto de los países de la región.

Sin embargo, normalmente estos sistemas de Función Pública o Servicio Civil tienen mucho que ver con las lógicas institucionales de los sistemas políticos, y por eso hay que andar con bastante cuidado en la comparación. Por ejemplo, en Brasil ciertos estados federados tienen sistemas de Servicio Civil mucho más avanzados que el del nivel federal. Por eso es indispensable preguntarse siempre cuál es el marco de comparación.

En general, podríamos decir que la Argentina, a nivel de su Administración Central, ha realizado un progreso institucional y organizacional muy fuerte. Tomando como indicadores los pedidos de asistencia técnica que aquí se reciben, seguramente somos referentes. Muchas de las cosas que hemos venido realizando desde el año 1991 han sido adaptadas, copiadas o transplantadas a otros países. La ley peruana es, en ese sentido, muy indicadora de que nuestros principios se están llevando a la práctica.

Entrevista a Pedro Gorondi

De origen húngaro, Pedro Gorondi vive desde muy pequeño en la Argentina. Es Sociólogo, Master en Sociología y en Filosofía, y Master en Sociología con Orientación Epistemológica. Reparte su tiempo como consultor entre las empresas privadas y el sector público, en América Latina y en Europa. Actualmente colabora con el INTI y termina de asesorar al CONICET⁵ en el diseño de su plan estratégico. Es Director de Recursos Humanos de IDEA.

A lo largo de esta entrevista, Gorondi plantea la necesidad de fortalecer la investigación científica, y postula la centralidad de la innovación en las redes que vinculan políticas públicas con proyectos privados.

¿Cuál es su visión acerca de la relación que existe entre investigación, innovación, producción y cultura en la Argentina?

Una de las grandes deficiencias que tenemos en la Argentina es que la investigación es netamente raquítica, si se la compara tanto con el desarrollo de nuestro nivel cultural y de la educación universitaria, como con el nivel de desarrollo tecnológico al que ha llegado el sector productivo. El trasfondo causal de esto es esencialmente cultural; tenemos un acomplejamiento, en un doble sentido: por un lado, en todo lo que es organizativo o conceptual, pensamos que sólo pueden venir cosas buenas del extranjero —argumento con el cual estoy totalmente en desacuerdo—, y por otro lado, está primando la idea de que la investigación no es importante; es decir, se sostiene que la sociedad se ajusta automáticamente a las innovaciones tecnológicas y económicas.

Sin embargo, en la globalización, el tequila y la crisis asiática han empezado a preocupar sinceramente a algunos investigadores sociales, en la medida en que pareciera ser que no todo se ajusta tan automáticamente. Por lo tanto, tenemos que investigar y conocer profundamente la realidad de nuestra sociedad en general, y en todas sus dimensiones, sean éstas culturales, laborales, productivas... Tenemos que conocer muy bien cómo funciona de hecho el sistema productivo argentino. Por ejemplo, en este momento el 40% del sector industrial está en manos extranjeras. Pues bien, tenemos que saber cuáles son los criterios de deci-

sión, gestión e innovación; quiénes son los que simplemente aplican innovaciones traídas del exterior; quiénes hacen investigación adaptativa o investigación aplicada, y cuál es el nivel de capacitación y de competencia en investigación de los argentinos, aun para aplicar o adaptar tecnologías desarrolladas en los países centrales. Aun para eso necesitamos un gran esfuerzo.

Ese fue el caso de Corea y Taiwán, que utilizaron tecnologías importadas, pero para poder hacerlo tuvieron que llegar a un altísimo nivel de desarrollo cultural, científico y de investigación, que ahora les está dando sus frutos, porque están alcanzando altos niveles de desarrollo propio.

Estas inhibiciones culturales las he vivido personalmente expresadas, por ejemplo, en resistencias a crear centros de investigación. A lo más, se piensa en el concepto de investigación desde las ciencias duras, y sin embargo creo que en el campo administrativo y social —en las ciencias blandas— es donde hoy más se necesita investigación e innovación, porque la mecánica es la mecánica en

⁵ N. de la R.: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

todo el mundo, pero la cultura del hombre argentino, las actitudes del hombre trabajador, del hombre empresario, las actitudes del político y los valores con los cuales se maneja, los sistemas y mecanismos públicos y privados, son enormemente distintos y muchas veces contrapuestos.

En mis veinte años de experiencia en consultoría, trabajando con proyectos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en la Argentina como en Europa, y por el hecho de haber vivido siete años en Estados Unidos, o de trabajar con empresas latinoamericanas, desde el Caribe hasta Brasil, he visto la tremenda importancia de conocer lo local. Es increíble cómo pueden lograrse maravillosas sinergias si se adaptan ideas, pero teniendo en cuenta el propio contexto cultural.

Creo que, en este sentido, el ejemplo más claro es Japón: ellos han adaptado las tecnologías internacionales de todo tipo, tanto duras como especialmente las blandas, y aun lo político, pero fundamentalmente las tecnologías de administración de empresas en las que no tenían tradición. Ellos no han sacrificado su cultura, no han sacrificado su historia, y han podido realizar una sinergia entre todas las virtudes de la tradición cultural japonesa con lo mejor que han traído de afuera. Esto tenemos que imitarlo.

Volviendo al tema de la investigación, y ahora en relación con los estudios sobre administración, creo que en el caso de la Argentina hay que rescatar los estudios pioneros del INAP, que comenzaron siendo análisis más bien descriptivos de la administración. Pero hubo una época en que la utilización política del sector público -tanto por parte del sector empresario como de la misma administración- hizo que a ninguna autoridad le interesara hacer estudios de gran profundidad. Era mejor no ver las lacras y las disfunciones que existían.

A nivel de empresas privadas también pasaba lo mismo; en muchísimos temas que hemos querido investigar, relacionados con la eficiencia y la productividad, y aun contando con respaldo institucional, nos hemos enfrentado con enormes resistencias para llevar adelante nuestros estudios, porque muchos tenían mal la conciencia. La forma de trabajo en negro, la falsificación de datos o de contratos, la fuga de capitales, eran situaciones que los propios empresarios no querían investigar.

También es cierto que había "cholulismo"; si uno leía las revistas argentinas dedicadas a los temas empresarios, el noventa por ciento eran artículos pagos. Todo era bueno, no había ningún estudio crítico. Si uno lee las revistas europeas o norteamericanas dedicadas a los temas empresariales -*The Economist*, la *Business* o *Fortune*, entre las más conocidas- va a encontrar que critican muy duramente a las empresas cuando les ven problemas. Esto acá no sucede.

Pero seguramente esas revistas no están autorizadas a publicar los nombres de las empresas a las que critican...

Al contrario; claro que publican los nombres de las empresas. Más aun, si esas publicaciones alaban a una empresa que anda mal, les pueden hacer un juicio, porque como los inversores toman decisiones de comprar y vender acciones en función de esa información que ellos presentan, si lo que informan es falso o distorsionado, si me dicen que una empresa tiene un gran futuro pero en realidad no lo tiene, eso puede dar lugar a que se entable una demanda. En el caso de la Argentina, sólo algunas revistas de temas empresariales -las que tienen convenios con revistas norteamericanas- son un poco más críticas, y especialmente hacia las empresas extranjeras que están en nuestro país.

La Argentina es un lugar en el que luchan y compiten las grandes empresas internacionales; hay empresas que facturan más de cien mil millones de dólares y que están luchando por los mercados, por las regulaciones y por las desregulaciones. Para que pueda mediar y garantizar el bien común, el Estado tiene que ser muy fuerte y muy innovador.

¿Se necesita un Estado innovador? Porque es legítimo pensar que el peso de la innovación debe estar puesto en las empresas, en el mercado, en los denominados “emprendedores”...

Claro que necesitamos un Estado innovador. Es imprescindible, porque en la Argentina hubo, después de la reforma del Estado y por parte de algunos privados, un modelo implícito que postulaba algo parecido a la desaparición del Estado. Era un concepto liberal *in extremis*, empíricamente falso.

Pero en los últimos años se ha empezado a reconocer que tiene que haber un Estado muy fuerte, porque mientras la lucha era entre hormigas era distinto, pero ahora la lucha es entre titanes. La Argentina es un lugar en el que luchan y compiten las grandes empresas internacionales; hay empresas que facturan más de cien mil millones de dólares y que están luchando por los mercados, por las regulaciones y por las desregulaciones en nuestro país. Para que pueda mediar y ser árbitro, con el propósito de garantizar el bien común, el Estado tiene que ser muy fuerte y muy innovador.

Por lo que he trabajado más recientemente, en el CONICET he visto un enorme esfuerzo de cambio y un gran compromiso con la innovación por parte de los dirigentes del más alto nivel, algo que desde afuera no siempre se ve. Eso es destacable si —además— se tiene en cuenta el mal estado de los edificios, los problemas de desorganización administrativa, la escasez del recurso informático, etc. Entonces, no sólo hay un esfuerzo, sino que también hay buenos resultados, cambios extraordinarios. Estas son las cosas que

hay que investigar; es necesario indagar acerca de cuáles son los elementos comunes en las experiencias exitosas de cambio. De ese modo, aunque no podamos tener “recetas” en sentido estricto, sí tendríamos algunos principios, lo que en sociología llamamos “generalizaciones empíricas”.

Lo que no debe perderse de vista a la hora de innovar en el Estado es que, para lograr el éxito, al principio hay que “soportar” el choque con la cultura organizativa reinante. Por ejemplo, hace ocho años, cuando dicté el primer curso de Planeamiento Estratégico en el INAP, el problema más grande que tuve fue que la gente se reía y se burlaba de esto, me decían que era un imposible lo que estaba proponiendo, que por sus experiencias como funcionarios no podía haber planeamiento estratégico en el Estado. Y yo tenía que pedir disculpas, o decir que era casi una utopía.

Lo que no debe perderse de vista a la hora de innovar en el Estado es que, para lograr el éxito, al principio hay que “soportar” el choque con la cultura organizativa reinante (...) Hace ocho años, cuando dicté el primer curso de Planeamiento Estratégico en el INAP, el problema más grande que tuve fue que la gente se reía y me decía que era una utopía.

Hoy es obligatorio para todo el sector descentralizado tener un plan estratégico. La SIGEN⁶ está pidiendo también planes estratégicos a todo el resto de las instituciones. En estos años he visto un crecimiento imperceptible pero enorme, que a veces no aparece en la superficie, en cuanto a la mejora del Estado, y estas cosas habría que investigarlas.

¿Hasta qué punto a las empresas les interesa que haya innovación en el sector público?

co?

Según mi experiencia en el trabajo cotidiano con las empresas privadas, hay una enorme presión y expectativas para la innovación en el Estado, entendida como cambio para la mejora. De

⁶ N. de la R.: *Sindicatura General de la Nación*.

modo progresivo, se consolida entre los privados la conciencia de que sin el sector público no llegan a ningún lado. Las negociaciones internacionales, las normas en materia de seguridad y las regulaciones, todo eso lo hace el sector público.

Hay una presión para que en todas las dimensiones el Estado intervenga de modo creativo e innovador, que sea un socio del desarrollo del país. En todos los países avanzados del mundo, en todos los países que han tenido éxito, hubo una sociedad entre el sector privado y el público, y si se quiere, también con el tercer sector. Esto todavía no está muy desarrollado en nuestro país.

Primero nos quisimos sacar de encima al Estado; ahora —en la segunda etapa— estamos pidiendo que empiece a apoyarnos a nivel macro. La tercera etapa será la del Estado innovador, donde la innovación ya no es interna solamente, sino que alcanza a las leyes y las reglas del juego. Las innovaciones estatales de esta tercera etapa deben estar orientadas a abrir espacios que luego puedan ser ocupados por las empresas. Hay que orientar las innovaciones en ese sentido.

En el campo de las telecomunicaciones, por ejemplo, este asunto está a la orden del día. Desaparecido el monopolio estatal, ahora los problemas de la administración, la competencia y las regulaciones hacen que las empresas comiencen a pedir un Estado fuerte, justo y neutral. Esto sucede en la Argentina y en todo el mundo.

Sin embargo, es precisamente en el campo de las telecomunicaciones donde se da, casi por excelencia, este fenómeno de que las regulaciones se vuelven rápidamente obsoletas frente a la enorme capacidad de innovación tecnológica de las empresas...

Es cierto, y podemos aprender de la experiencia de los Estados Unidos al respecto. Allí estuvieron debatiendo la ley de regulación de las telecomunicaciones por más de diez años. Luego abandonaron, porque cada vez que buscaban un consenso y lo alcanzaban, en uno o dos años, en ese periodo de discusión la innovación había sido tan grande que las normas regulatorias se habían vuelto totalmente obsoletas; ya no contemplaban nuevas tecnologías.

Ante esto, hacia final de 1996, con muy buen criterio el Congreso optó por elaborar una ley muy general, recogiendo temas tales como la accesibilidad a todos, la calidad, el control de los usuarios y la competencia, pero dejó en manos del ente regulador la elaboración de las normas que se van adecuando a la realidad de las tecnologías en cada momento. Y esto pasa semanalmente.

En este sentido, el Estado tiene que hacer un enorme esfuerzo y trabajar sin perder de vista la realidad, dejándole espacio a la innovación pero resguardando también el interés común.

Usted ha venido desarrollando una teoría sobre la gestión a través de redes tecnológicas en los sectores público y privado. ¿Qué lugar ocupa la innovación en su teoría de gestión de redes tecnológicas?

Entiendo a la innovación como los cambios que lleva adelante el sujeto para ser más exitoso en su adaptación al contexto. En tal sentido, creo que 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 "borrachera del éxito". El segundo es la rutina y el consenso: cuando estamos todos de acuerdo, en-

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 "borrachera 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.

tonces los primeros que descubren las disfunciones y conflictos son marginados. Por ese motivo, filósofos como Popper, Adorno, Horkheimer y Marcuse hablaban de las sociedades unidimensionales. A veces el consenso extremo es terrible, genera una inercia por la estabilidad que hace muy difícil el cambio.

Ahora bien, ¿cómo se puede vencer a los dos enemigos naturales de la innovación? Por un lado, con la investigación, que si es objetiva va mostrando las disfunciones; en segundo lugar, mediante el contacto con otros países, otras realidades y otros pensamientos. Esto último es, sin duda, uno de los enormes beneficios que nos da hoy la globalización: la posibilidad de comunicación *on-line* con todos los centros de investigación y de pensamiento del mundo. Desde el punto de vista de la administración del conocimiento, hoy estamos trabajando prácticamente *on-line*.

Así como en las empresas se ha pasado de contar con computadoras aisladas al modelo de redes informáticas, que al estar integradas potencian y superan el resultado total que podía lograrse con una computadora grande pero aislada, lo mismo pasa hoy a nivel mundial. A través de Internet estamos comunicados con todos los centros del mundo que tienen problemas similares a los nuestros. Constituimos una enorme red, una enorme empresa o un enorme sector público a nivel mundial; en ese espacio podemos intercambiar experiencias y conocimientos de manera prácticamente instantánea.

En todo esto hay un gran problema y dos enormes ventajas. El gran problema es cómo manejarlos, seleccionamos y priorizamos la gran cantidad de información. Las ventajas radi-

can en que tenemos a disposición toda la información y que también nosotros podemos aportar. Esto último lleva a que los países más avanzados hoy estén preocupados por lo que pasa aquí. En los últimos cinco años, los principales organismos internacionales han dedicado extensos capítulos a los problemas de la desocupación, la desigualdad social, la corrupción y la marginalidad. Estos problemas que los econo-

mistas llaman "externalidades", que son como consecuencias no deseadas, llegan a acumular tal grado de disfuncionalidad que pueden poner en riesgo a todo el sistema, como está pasando en Asia.

Cuando nosotros tenemos un problema, ellos también lo tienen. Es notable el esfuerzo que están haciendo los Estados Unidos y el Banco Mundial, con ayudas en torno a los cincuenta mil millones de dólares para Brasil, porque si esa economía se cae, caen también cuatro de los más grandes bancos norteamericanos.

Creo que el sistema de redes, desde el punto de vista de su filosofía, es el más adecuado para el sector público. La

red es un conjunto de unidades donde cada uno tiene sus propios objetivos, y el administrador de la red se ocupa de fijar reglas de juego tales que el juego de cada uno de los intervinientes es en beneficio de todos. El administrador de la red es el Estado. El sector público no tiene que hacer las cosas, tiene que hacer que las cosas se hagan.

El Estado tiene que ser el administrador de la red de todos los servicios y tiene que innovar tecnológicamente, ya que una de las funciones principales es incorporar permanentemente a la red innovaciones tecnológicas en el sentido amplio —hardware y software— para que la red sea cada vez más eficiente, contribuyendo así al bien común.

El sistema de redes es el más adecuado para el sector público. La red es un conjunto de unidades donde cada uno tiene sus propios objetivos, y el administrador de la red se ocupa de fijar reglas de juego tales que el juego de cada uno de los intervinientes es en beneficio de todos. El administrador de la red es el Estado. El sector público no tiene que hacer las cosas, tiene que hacer que las cosas se hagan.

**INNOVACION, ORIENTACION AL MERCADO
Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL:
UNA INTEGRACION TEORICA
Y UN ANALISIS EMPIRICO**

Robert F. Hurley y G. Tomas M. Hult

INNOVACION, ORIENTACION AL MERCADO Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL: UNA INTEGRACION TEORICA Y UN ANALISIS EMPIRICO

ROBERT F. HURLEY Y G. TOMAS M. HULT*

La investigación sobre la orientación al mercado y al aprendizaje organizacional trata la manera en que las organizaciones se adaptan a su entorno y desarrollan ventajas competitivas. Existe un vacío significativo en los modelos actuales de orientación al mercado, ya que ninguno de los marcos conceptuales incorpora conceptos relacionados con la innovación. Los autores presentan un marco conceptual para incorporar, a la investigación de la orientación al mercado, conceptos vinculados a la innovación. Algunas de las relaciones decisivas de este marco conceptual son testeadas con una muestra de 9.648 empleados de 56 organizaciones de una importante agencia del gobierno federal de los Estados Unidos. Los resultados indican que a mayores niveles de innovatividad en la cultura de la empresa, existe mayor capacidad para la adaptación a la innovación (número de innovaciones implementadas exitosamente). Además, mayores niveles de innovatividad se asocian con culturas que enfatizan el aprendizaje, el desarrollo y la toma participativa de decisiones. Los autores proponen la incorporación de conceptos relacionados con la innovación, a la investigación de las orientaciones al mercado y al aprendizaje organizacional.

Dada la naturaleza dinámica de la mayoría de

Existe un vacío significativo en los modelos actuales de orientación al mercado, ya que ninguno de los marcos conceptuales incorpora conceptos relacionados con la innovación. Los autores presentan un marco conceptual para incorporar, a la investigación de la orientación al mercado, conceptos vinculados a la innovación.

los mercados, resulta prácticamente imposible encontrar una industria que no esté involucrada en la innovación y reorientación continua o periódica. Los investigadores de marketing conciben la orientación al mercado como un conjunto de conductas y actividades específicas (Kholi y Jaworski, 1990), un recurso (Hunt y Morgan, 1995), una base para la toma de decisiones (Shapiro, 1988), o un aspecto de la cultura organizacional (Day, 1994; Deshpandé, Farley y Webster, 1993; Slater y Narver, 1995). Slater y Narver (1995) afirman que la orientación al mercado 1) es un aspecto de la cultura organizacional, 2) es inherentemente una orientación al aprendizaje, y 3) requiere mayor investigación para comprender las normas y valores que mejoran tanto la orientación al mercado como al aprendizaje organizacional. De acuerdo con Slater y Narver (1995, p. 63), tal investigación aumenta la efectividad, al explicar el "proceso del aprendizaje, el cambio de conducta y el mejoramiento de la performance".

Las introducciones del concepto de aprendizaje organizacional que realizan Sinkula (1994) y Slater y Narver (1995) representan un importante viraje en esta corriente de investigación. Slater y Narver sugieren que la orientación al mercado so-

* Robert Hurley es Profesor Asociado de Marketing en la Facultad de Negocios de la Fordham University. G. Thomas Hult es Profesor Asociado de Marketing y Negocios Internacionales en el Colegio de Negocios de la Florida State University. Esta investigación se realizó con un subsidio de la Escuela de Graduados de Negocios de la Universidad de Fordham (Fordham University Graduate School of Business). Los autores agradecen la colaboración de W. Warnot Burke en la recolección de datos, y los atinados comentarios de Sarah Maxwell (Fordham University), Eric Abrahamson (Columbia University) y tres críticos anónimos de JM ("Journal of Marketing"), a las primeras versiones de este artículo.

lamente mejora la performance cuando se combina con la orientación al aprendizaje. Además sugieren que "la empresa dirigida por el mercado" (*market driven*) está bien posicionada para anticipar el desarrollo de las necesidades de los clientes y para responder a éstas con la incorporación de productos y servicios innovadores. Esta habilidad da a la empresa dirigida por el mercado una ventaja en la velocidad y la efectividad de su respuesta ante oportunidades y amenazas. En estos términos, una orientación al mercado es inherentemente una orientación al aprendizaje (p. 67). A pesar de que este pasaje de la orientación al mercado a la orientación al aprendizaje es una contribución valiosa, la cita anterior de Slater y Narver encierra una contradicción. Por un lado, sugieren que la orientación al mercado y la orientación al aprendizaje son inherentes o inseparables. Por otro, señalan que la orientación al aprendizaje media la conexión entre la performance y la orientación al mercado.

La aparente contradicción en el marco conceptual de Slater y Narver (1995) puede resolverse mediante la incorporación, a estos modelos, de conceptos relacionados con la innovación. En este artículo, sostenemos que los modelos de la orientación al mercado deberían concentrarse más en la innovación (la implementación de nuevas ideas, productos o procesos) que en el aprendizaje (desarrollo de conocimiento e *insights*), como mecanismo fundamental de respuesta al mercado. Además de esto, la orientación al mercado y la orientación al aprendizaje son antecedentes independientes de una cultura innovadora. Cuando disponen de recursos, las organizaciones cuyas culturas enfatizan la innovación tienden a implementar más innovaciones y a desarrollar ventajas competitivas.

Este artículo postula una articulación profunda de los conceptos relacionados con la cultura orga-

nizacional y la innovación, y la investigación de la orientación al mercado y al aprendizaje. Nuestro aporte contribuye a la literatura existente en cuatro formas. Primero, revisamos críticamente la superposición entre la investigación de la orientación al mercado y al aprendizaje, y los estudios sobre innovación. Segundo, presentamos un marco conceptual para incorporar los conceptos de innovación a esta línea de investigación. El marco conceptual esclarece la relación entre la orientación al mercado y al aprendizaje, y la innovatividad organizacional. Tercero, analizamos empíricamente algunas de las relaciones decisivas del modelo conceptual que relacionan la innovación y el aprendizaje organizacional con la capacidad de la empresa de adaptarse al entorno externo. Cuarto,

examinamos la orientación al aprendizaje en un nuevo escenario: una agencia del gobierno de los Estados Unidos sin fines de lucro. Esto extiende la aplicación del paradigma de la orientación al mercado y al aprendizaje en un momento en que las organizaciones sin fines de lucro (ej.: NASA, NATO, Naciones Unidas, Banco Mundial) se encuentran bajo creciente presión para responder al entorno externo.

REVISION CRITICA DE BIBLIOGRAFIA

Orientaciones al mercado y al aprendizaje como cultura organizacional

Antes de examinar la bibliografía sobre la orientación al mercado y al aprendizaje, vamos a ubicar este tema en el contexto de investigación pertinente. Los investigadores han tocado el tema desde una perspectiva estratégica (Corey y Star, 1971; Day, 1994), una perspectiva de diseño organizacional (Webster, 1992, 1994), una perspectiva de procesamiento de información de mercado (Deshpandé y Zaltman, 1982; Menon y Varadara-

***En este artículo,
sostenemos que los
modelos de la orientación
al mercado deberían
concentrarse más en la
innovación (la
implementación de nuevas
ideas, productos o
procesos) que en el
aprendizaje (desarrollo de
conocimiento e insights),
como mecanismo
fundamental de respuesta
al mercado.***

ján, 1992; Moorman, 1995), una perspectiva de personalización de productos y servicios (Pine, Victor y Boynton, 1993), y una perspectiva de red (Haeckel, 1995). Además de este trabajo, existe una abundante bibliografía que se concentra más directamente en lo que significa tener una orientación al mercado o al aprendizaje.

Kohli y Jaworski (1990) definen la orientación al mercado como la producción organizacional de inteligencia de mercado vinculada a las necesidades presentes o futuras del cliente, la diseminación de inteligencia en todos los departamentos, y la sensibilidad organizacional. A pesar de que Kohli y Jaworski citan bibliografía que vincula las normas y valores organizacionales con el concepto de marketing, no indican que la orientación al mercado es un aspecto de la cultura. Contrariamente, Deshpandé, Farley y Webster (1993) se concentran en la orientación al cliente y la conceptualizan como un aspecto de la cultura corporativa. En forma similar, Slater y Narver (1995, p. 67) definen la orientación al mercado como la cultura que 1) prioriza la creación rentable y la conservación del cliente como valor superior, al mismo tiempo que tiene en cuenta los intereses de otros sectores interesados, y 2) proporciona normas de conducta teniendo en cuenta el desarrollo organizacional y la sensibilidad a la información de mercado. Según Day (1994, p. 43), "una cultura dirigida por el mercado sustenta el valor absoluto de la inteligencia de mercado y la necesidad de que la acción coordinada funcionalmente se oriente a la obtención de ventajas competitivas". Esta conceptualización es similar a la de Slater y Narver, ya que Day sugiere que la orientación al mercado, unida a las aptitudes organizacionales (la capacidad para aplicar lo aprendido), mejora la performance.

La investigación reciente sugiere que, desde

una perspectiva de la medición, considerar la orientación al mercado como un conjunto de conductas y procesos más que como un aspecto de la cultura (es decir, valores y creencias) puede significar algún beneficio, pero ambas perspectivas son válidas. Deshpandé y Farley (1996) proponen que la orientación del mercado sea medida desde una perspectiva de las actividades (es decir, un conjunto de conductas y procesos), pero reconocen que esto significa ignorar las diferencias en las definiciones culturales y conductuales de la orientación al mercado, y concluyen que ambas tienen sus méritos. Sostenemos que tanto la orientación al mercado

como la orientación al aprendizaje pueden manifestarse en varios niveles de una organización (es decir, la estrategia, los procesos, la estructura, las conductas y la cultura de la empresa). Recurriendo a la literatura sobre cultura, planteamos que las manifestaciones más profundas de la orientación al mercado y al aprendizaje se dan a nivel cultural, donde, con el tiempo, las historias, el fortalecimiento de la conducta y la creación de procesos organizacionales producen entre los empleados el supuesto básico de que el cliente y el aprendizaje son importantes (cf. Schein, 1985).

Deshpandé y Webster (1989, p. 4) definen la cultura como

un "conjunto de supuestos e interpretaciones compartidas acerca del funcionamiento de la organización". Day (1994) sugiere que la cultura unifica las competencias organizacionales en un todo coherente. El argumento teórico es que la cultura es un sistema complejo de normas y valores que se conforma con el tiempo, y el tipo y variación de los procesos y las conductas organizacionales (Barney, 1986; Schein, 1985). La idea de que la orientación al mercado puede estar inmersa en la cultura de una organización y afectar la vigilancia del mercado y la acción, se sustenta sólidamente en la literatura sobre marketing.

La investigación reciente sugiere que, desde una perspectiva de la medición, considerar la orientación al mercado como un conjunto de conductas y procesos más que como un aspecto de la cultura (es decir, valores y creencias) puede significar algún beneficio, pero ambas perspectivas son válidas.

La orientación al mercado y la orientación al aprendizaje como antecedentes de la innovación

Kohli y Jaworski (1990) se refieren al componente de acción de la orientación al mercado como sensibilidad organizacional a la información del mercado. Más recientemente, Jaworski y Kohli (1993, p. 56) han sugerido que, dado que "la orientación al mercado implica esencialmente hacer algo nuevo o diferente en respuesta a las condiciones de mercado, se la puede ver como una forma de conducta innovadora". Jaworski y Kohli no abordan explícitamente el tema de la innovación en su modelo, aunque en trabajos posteriores (Jaworski y Kohli, 1996) sugieren que la orientación al mercado es un antecedente de la innovación. A pesar de que Jaworski y Kohli (1996) consideran la innovación como un resultado de la orientación al mercado, no reconocen que la innovación puede ser un aspecto de la cultura de un grupo, así como la orientación al mercado puede manifestarse en la cultura.

Slater y Narver (1995) adoptan un enfoque algo diferente con respecto a la acción y la sensibilidad al mercado, para lo cual introducen el concepto de aprendizaje organizacional. Sostienen que, sin la capacidad de utilizar la información y actuar según ésta (aprendizaje aplicado), la orientación al mercado no tendría un efecto positivo sobre la performance. Recurriendo al trabajo de Huber (1991), definen el aprendizaje organizacional como el desarrollo de un nuevo conocimiento o insight que, potencialmente, puede tener influencia sobre la conducta.

La importancia del aprendizaje organizacional y de la generación de nuevas conductas como factores centrales de los modelos de orientación al

mercado, conduce a la siguiente pregunta: si la orientación al mercado requiere que se adopten nuevas conductas (innovación), ¿a qué se debe la ausencia del concepto de innovación en todos los modelos existentes de orientación al mercado? En un comentario reciente, Slater (1997, p. 167) alude a la idea de que "la innovación exitosa es el producto de una cultura orientada al mercado, unida a valores empresariales". También Jaworski y Kohli (1996) han reconocido recientemente que la innovación ha estado indebidamente ausente de los modelos de orientación al mercado. Con anterioridad a estos artículos, sólo Deshpandé, Farley y Webster (1993), y Menon y Varadarajan (1992) habían relacionado el concepto de orientación al mercado con la cultura y la innovatividad organizacional. Menon y Varadarajan sugieren que una cultura pro-innovación facilita la participación en la información y su uso. En el único trabajo empírico que examina la innovación y la orientación, Deshpandé, Farley y Webster (1993) advierten que las culturas orientadas al mercado y a lo empresarial tuvieron mejor performance que aquellas más orientadas interna o jerárquicamente. Deshpandé, Farley y Webster (1993, p. 24) afirman que "la cuestión fundamental es si

la orientación al consumidor, al relacionarse con la cultura corporativa y conjuntamente con la innovación organizacional, tiene un impacto mensurable sobre la performance de la empresa".

Slater y Narver (1995) no mencionan la innovación en su modelo conceptual, pero postulan que una cultura empresarial promueve el aprendizaje organizacional. A pesar de que utilizan el término "innovación" ocasionalmente, su marco conceptual se concentra en la capacidad empresarial. Como lo han señalado diversos investigadores, la idea central que subyace a la de capacidad empresarial es la de nueva entrada, es decir, la

La importancia del aprendizaje organizacional y de la generación de nuevas conductas como factores centrales de los modelos de orientación al mercado, conduce a la siguiente pregunta: si la orientación al mercado requiere que se adopten nuevas conductas (innovación), ¿a qué se debe la ausencia del concepto de innovación en todos los modelos existentes de orientación al mercado?

de entrar en mercados nuevos o constituidos con productos nuevos o existentes (Lumpkin y Dess, 1996; Schendel, 1990; Slater y Narver, 1995). Sin embargo, la innovación es un concepto más amplio, que remite a la implementación de nuevas ideas, productos o procesos (Thompson, 1965). La innovación puede no implicar la entrada a nuevos mercados. Por ejemplo, la implementación de la gestión de calidad total en la Corporación Xerox estuvo dirigida por el mercado y podría clasificarse como una innovación administrativa. No obstante, no tenía nada que ver con la capacidad empresarial o la nueva entrada (Hurley, 1994). El hecho de concentrarse en la capacidad empresarial, más que en la innovación, limita nuestra comprensión acerca de las empresas orientadas al mercado y al aprendizaje, y los mecanismos por los cuales dichas empresas responden a sus entornos. Además, el énfasis en la innovación más que en la capacidad empresarial es particularmente importante para extender el paradigma de la orientación al mercado a organizaciones sin fines de lucro, en las cuales la sensibilidad a los sectores interesados podría traducirse en la implementación de nuevas ideas pero no en una nueva entrada.

Un análisis cuidadoso de la bibliografía sobre la innovación revela que los investigadores parecerían sentir la necesidad de advertir que la orientación al mercado y al aprendizaje no son simplemente antecedentes o fases de un proceso que podría denominarse "innovación dirigida por el mercado". La orientación a los mercados proporciona una fuente de ideas para el cambio y el mejoramiento; la orientación al aprendizaje indica un reconocimiento y un deseo de asimilar nuevas ideas.

Como lo analizamos más detalladamente a

continuación, estos dos aspectos de la cultura organizacional han sido conceptualizados como antecedentes de la innovación. El aprendizaje organizacional (conocimiento o insights que tienen influencia sobre la conducta) y la innovación, se superponen en la definición clásica de Thompson (1965, p. 36): *innovación* como "la generación, la aceptación y la implementación de nuevas ideas, procesos, productos o servicios". En la definición de *innovación* de Zaltman, Duncan y Holbek (1973, p. 2) se observa una superposición similar, ya que toman la innovación como "una idea, práctica o artefacto material percibido como nuevo por la unidad de adopción pertinente". Más recientemente, encontramos la superposición de aprendizaje organizacional e innovación en la definición de innovación de Amabile y colegas (1996, p. 25), como la "implementación exitosa de ideas creativas dentro de una organización". Dada esta superposición, es notable que los conceptos que toman en cuenta la innovación estén ausentes en los modelos de orientación al mercado y al aprendizaje.

La incorporación del concepto de innovación

Un análisis de las etapas del proceso de innovación arroja mayor claridad sobre la manera en que la cultura organizacional afecta la innovación y la performance, y en que el aprendizaje organizacional es un antecedente de una cultura innovadora. Zaltman, Duncan y Holbek (1973) sugieren que las dos etapas de un proceso de innovación son la iniciación y la implementación. Una parte crítica de la etapa de iniciación es "la apertura a la innovación" (Zaltman, Duncan y Holbek, 1973, p. 64), la cual está determinada por la buena predisposición de los miembros de una organización para adoptar la innovación, o su resistencia a ésta.

Un análisis de la bibliografía sobre la innovación revela que los investigadores advierten que la orientación al mercado y al aprendizaje no son simplemente antecedentes de un proceso que podría denominarse "innovación dirigida por el mercado". La orientación a los mercados proporciona una fuente de ideas para el cambio; la orientación al aprendizaje indica un deseo de asimilar nuevas ideas.

Van de Ven (1986) se refiere a esto mismo como la atención prestada por el management de la empresa para reconocer la necesidad de nuevas ideas y acción en la organización.

Recurriendo a la diferenciación de las etapas de la innovación (iniciación e implementación) que plantean Zaltman, Duncan y Holbek (1973), introdujimos dos conceptos de innovación en los modelos de orientación al mercado: 1) innovatividad, y 2) la capacidad de innovar. La innovatividad es la noción de apertura a nuevas ideas como un aspecto de la cultura de la empresa. La *innovatividad* de la cultura es una medida de la orientación de la organización hacia la innovación. Afirmamos que existen antecedentes de la *innovatividad*, diversas características de la cultura de una empresa, tales como el énfasis en el aprendizaje, la toma participativa de decisiones, o el apoyo y la colaboración, que definen, en parte, si la empresa se orienta a la innovación.

La *capacidad de innovar*, término utilizado por primera vez por Burns y Stalker (1961), es la habilidad de la organización para adoptar o implementar exitosamente nuevas ideas, procesos o productos. Esta definición acentúa nuestro énfasis en lo que Rogers (1983) llama el aspecto de predifusión de la innovación: es decir, la producción temprana o adopción por parte de una empresa, más que la difusión de la innovación entre los competidores después de una primera adopción. La innovatividad de la cultura de la empresa, junto con diversas propiedades estructurales de la misma, actúa afectando la capacidad innovadora de la organización. La capacidad innovadora se relaciona con lo que Lohen y Levinthal (1990) denominan *capacidad de absorción*. Esta capacidad puede ser medida

por el número de innovaciones que una organización puede adoptar o implementar con éxito. La innovatividad de la cultura de la empresa, al combinarse con recursos y otras características organizacionales, crea mayor capacidad de innovar. Las empresas con mayor capacidad innovadora pueden desarrollar ventajas competitivas y lograr niveles de performance más elevados.

La Figura 1 incorpora la innovatividad (cultura organizacional) y la capacidad innovadora (resultado organizacional) como variables de un modelo de la forma en que las empresas se adaptan, desarrollan aptitudes y obtienen ventajas competitivas. En esta conceptualización, la innovación reemplaza al aprendizaje organizacional como mecanismo central de desarrollo de competencias y adaptación al entorno. La orientación al aprendizaje, unida a otros aspectos de la cultura organizacional, funciona como un antecedente de la orientación a la innovación. Lo que determina si la orientación al mercado y la orientación al aprendizaje conducirán al desarrollo de la empresa y al logro de una performance superior es la orientación a la innovación y la capacidad para implementar innovaciones.

Esto aclara la confusión en el modelo de Slater y Narver (1995). La orientación al mercado, la orientación al aprendizaje, la innovatividad y la capacidad innovadora son propiedades organizacionales que afectan el proceso de innovación. Una cultura orientada al mercado y al aprendizaje, junto con otros factores, promueve la receptividad a nuevas ideas y la innovación como parte de la cultura de una organización (innovatividad). Cuando los recursos adecuados están presentes, la innovatividad en la cultura de una organización facilita la implementación de innovaciones (capacidad innovadora).

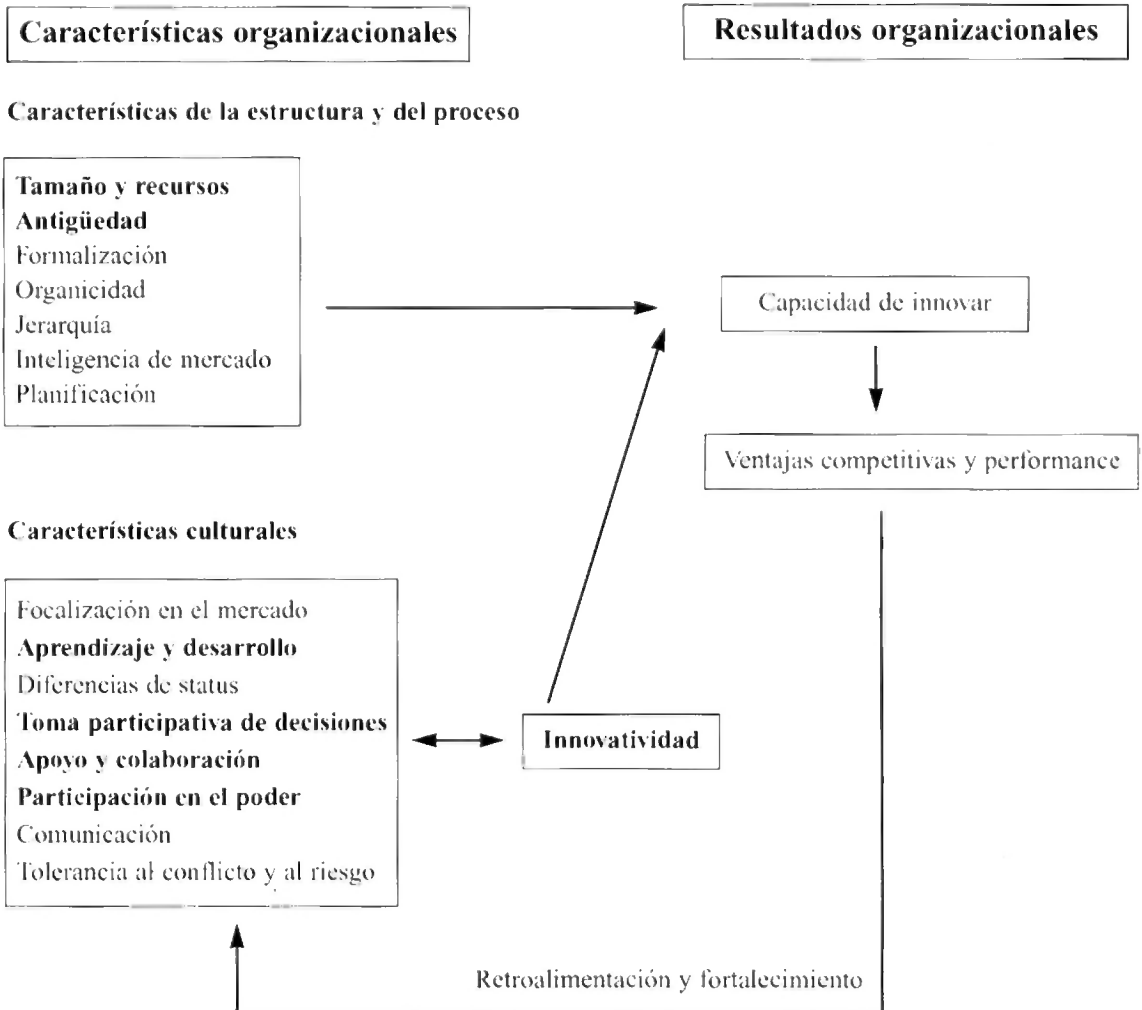
La innovatividad es la noción de apertura a nuevas ideas como un aspecto de la cultura de la empresa. La innovatividad de la cultura es una medida de la orientación de la organización hacia la innovación. La capacidad de innovar, término utilizado por primera vez por Burns y Stalker (1961), es la habilidad de la organización para adoptar o implementar exitosamente nuevas ideas, procesos o productos.

Las empresas con mayor capacidad de innovar serán más exitosas a la hora de responder a sus entornos y desarrollar nuevas competencias que conduzcan a ventajas competitivas y a una mejor performance.

El cambio en la conceptualización de la

orientación al mercado y al aprendizaje, con el fin de incorporar la innovación, ofrece numerosas ventajas. Si utilizamos la definición más rigurosa de *aprendizaje*, que requiere que éste se manifieste en nuevas conductas (Argyris y Schon, 1978; Fiol y Lyles, 1985), el aprendizaje organizacional es sinónimo de capacidad de innovar. Al concen-

FIGURA 1
La organización y la innovación dirigida por el mercado



Nota: En la parte empírica de este artículo se utilizaron las variables en **negrita** para testear las relaciones decisivas de este modelo conceptual. Las variables restantes aparecen para permitir la comprensión de la parte conceptual del artículo.

trarnos en la innovación, evitamos el problema de intentar medir los cambios en el conocimiento. Sinkula (1994), al referirse a esta manifestación del aprendizaje como aumento en el conocimiento, reconoce que la capacidad de aplicar el conocimiento implica un mayor nivel de aprendizaje. Asimismo, al introducir los conceptos de innovatividad organizacional y capacidad innovadora, focalizamos nuestra investigación en la innovación como mecanismo por el cual la empresa se adapta a su entorno. Esta posición encuentra fuerte sustento en la literatura sobre innovación (Kimberly, 1981; Rogers, 1983). Además, diferenciamos los conceptos de iniciación y receptividad a la innovación (innovatividad) de los de implementación o adopción de la innovación (capacidad de innovar), ya que estas nociones son distintas. Finalmente, tomamos la orientación al aprendizaje como precursora del establecimiento de una cultura receptiva a la innovación.

Las características organizacionales que

aparecen en la Figura 1 como antecedentes de la innovatividad y de la capacidad de innovar, provienen de la vasta literatura sobre las características de las organizaciones innovadoras. En el Cuadro 1 presentamos un resumen de esta literatura. La revisión detallada de todos estos estudios escapa el alcance de este artículo, pero puede encontrarse en otros estudios (ej. Brown y Eisenhardt, 1995; Damanpour, 1991). Además, esclarecemos algunos términos. Las características culturales se refieren a los tipos de conducta que se valoran y promueven en una organización. De acuerdo con Aiken, Bacharach y French (1980), las *propiedades estructurales* son aspectos objetivos de una organización que no pueden deducirse de propiedades de los miembros de la organización ni reducirse a ellas. Esto permite distinguir entre las propiedades estructurales y la cultura, que es compartida y sostenida por los miembros de una organización. Los *procesos organizacionales* son simplemente combinaciones de tareas o actividades que conducen a algún resultado (Day, 1994).

CUADRO 1

Resumen de la literatura sobre las características de organizaciones innovadoras, relevante para la investigación de las orientaciones al mercado y al aprendizaje

Características de estructuras y procesos

Tamaño y recursos de la organización

- El tamaño y la riqueza de la organización están entre los predictores de la innovación (Hage y Aiken, 1967; Mansfield, 1963; Mohr, 1969; Rogers, 1983).
- El tamaño y los recursos operan más como facilitadores que como motivadores de innovación (Mohr, 1969).
- Los recursos pueden pensarse como medios para superar obstáculos para la innovación (Down y Mohr, 1976).
- Las características organizacionales que resultan del tamaño pueden generar innovación (Aiken y Hage, 1971; Baldrige y Burnham, 1975).

Antigüedad

- Cuanto más antigüedad tiene la organización, más burocrática y menos receptiva es a la innovación (Aiken y Hage, 1971).
- Cuando el ingreso de nuevos miembros a la organización es bajo, habrá escasez de ideas innovadoras desde fuera de la organización (Pierde y Delbecq, 1977).

Diferenciación de la organización

- A través de la promoción del conflicto, la diferenciación (diversidad y especialización) puede tener un efecto positivo en la generación de innovación (Siegel y Kaemmerer, 1978; Thompson, 1965).
- Evita la existencia de una ideología dominante (Mohr, 1969).

Cuadro 1 (continuación)

- Aumenta la fertilización cruzada de ideas (Aiken y Hage, 1971).
- A pesar de que la diferenciación se asocia positivamente con el desarrollo y la propuesta de ideas innovadoras, puede relacionarse negativamente con su adopción debido a la dificultad para obtener consenso entre los distintos grupos ocasionales (Wilson, 1966).
- La proporción de ideas innovadoras adoptadas en relación con aquellas propuestas, puede ser menor en organizaciones con mayor diferenciación. Sin embargo, en términos absolutos, la cantidad será mayor (Aiken y Hage, 1971; Pierce y Delbec, 1977).

Baja formalización

- Las organizaciones orgánicas con menor grado de formalización, tienen mayor capacidad de innovar (Burns y Stalker, 1961).
- El bajo grado de formalización promueve la apertura y la flexibilidad en los roles, que es una precondition para la iniciación de nuevas ideas (Shepard, 1967), pero puede obstaculizar la implementación de la innovación (Zaltman, Duncan y Holbeck, 1973).
- Una organización necesita poder cambiar sus estructuras a medida que una innovación pasa por distintas etapas (Zaltman, Duncan y Holbeck, 1973).

Organicidad, autonomía y falta de jerarquía

- Las organizaciones que enfatizan la organicidad de los grupos y la jerarquía horizontal son más innovadoras (Burns y Stalker, 1961; Kohli y Joworski, 1990; Mc Guinness y Ackelsberg, 1983).
- Una estructura tal facilita la participación en la experiencia, una comunicación más abierta y frecuente y la tendencia a concentrarse en los resultados más que en el proceso (Mc Guinness y Ackelsberg, 1983).
- Mayores niveles de autonomía facilitan la innovación (Abbey y Dickson, 1983; Imai, Nonaka y Takeuchi, 1985; Siegel y Kaemmerer, 1978).

Inteligencia del mercado

- La comunicación, las redes y el contacto con proveedores y clientes facilitan la innovación (Imai, Nonaka y Takeuchi, 1985).
- La exploración del entorno proporciona una oportunidad para actuar proactivamente (Day, 1994; Sinkula 1994; Slater y Narver, 1995).
- La participación en la información de mercado aumenta la sensibilidad al mercado (Kohli y Jaworski, 1990).

Características culturales

Focalización en el mercado

- Un foco externo estimula nuevas ideas y la sensibilidad al mercado (Day, 1994; Hult, 1998; Jaworski y Kohli, 1993; Sinkula, Baker y Noordewier, 1997; Slater y Narver, 1994, 1995).

Aprendizaje y desarrollo

- El énfasis en el aprendizaje y el desarrollo individual infunde nuevas ideas en la organización (Damapour, 1991; Hurley, 1995; Katz y Tushman, 1981; Marquis, 1972; Thompson, 1965).
- Incrementa la capacidad para entender nuevas ideas (Damapour 1991; Dewar y Dutton, 1965).
- Aumenta la creatividad y la habilidad para advertir nuevas oportunidades (Angle, 1989).
- Colabora con la implementación mediante la mejora en la resolución de problemas (King y Anderson, 1990; Mc Guinis y Ackelsberg, 1983; Senge, 1990).
- Fomenta y favorece ideas innovadoras (Waldman y Bass, 1991).
- Incrementa el sustento de la fertilización y funcionalidad cruzadas (Aiken y Hage, 1971; Cummings, 1965).
- Indica a los empleados que son valorados, lo cual los estimula a interesarse por la innovación en beneficio de la organización (Eisenberger, Fasolo y Davis-Mastro, 1990; Waldman y Bass, 1991).

Participación en el poder

- Facilita la colaboración y la participación en la información y los recursos necesarios para la implementación (Kanter, 1983; Thompson, 1965; Van de Ven, 1986).
-

Cuadro 1 (continuación)

- Reduce la focalización sobre el proceso, la política y el status, que pueden desalentar la innovación (Thompson 1965).
- Favorece el impulso y la aceptación de nuevas ideas (Kanter 1983; Van de Ven, 1986).

Diferenciación de status

- La preocupación por el status y las inhibiciones que éste causa impiden la innovación (Kanter, 1983; Shepard, 1967; Thompson, 1965; Zaltman, Duncan y Holbeck, 1973).

Toma participativa de decisiones

- Aumenta el compromiso de innovar (Damanpour, 1991; Thompson, 1965).
- Aumenta la libertad percibida para actuar e innovar (Angle, 1989; Scott y Bruce, 1994).
- Aumenta la circulación de información y la comunicación hacia arriba y abajo (Kanter, 1983).

Apoyo y colaboración

- Reduce el miedo y aumenta la apertura; consiguientemente, favorece nuevas ideas y la aceptación del riesgo (Cummings, 1965; Pierce y Delbecq, 1977; Scott y Bruce, 1994).
- La resolución de problemas en forma integrada promueve la innovación (Clark, Chew y Fujimoto, 1987).

Comunicación

- La comunicación integral a nivel interno y externo favorece la innovación (Ancona y Caldwell, 1992; Imai, Nonaka y Takeuchi, 1985).
- Una perspectiva compartida de funcionalidad cruzada favorece la innovación (Clark, Chew y Fujimoto, 1987; Cohen y Levinthal, 1990)

Tolerancia al conflicto y aceptación del riesgo

- El conflicto fomenta la innovación (Thompson, 1965).
- La tolerancia a la aceptación del riesgo y las nuevas ideas promueven la innovación (Amabile et al, 1996; Jaworski y Kohli, 1993; Kanter, 1983).
- El conflicto interdepartamental perjudica la sensibilidad al mercado (Jaworski y Kohli, 1993).

En síntesis, la orientación al mercado en sí misma no es decisiva para la performance, pero el aprendizaje organizacional y el desarrollo de competencias de la empresa puede conducir a posiciones ventajosas (Day, 1994; Slater y Narver, 1995). Visto desde una perspectiva de cambio de conducta o de implementación, el aprendizaje organizacional equivale a la innovación. Se puede conceptualizar la innovatividad organizacional como un aspecto de la cultura organizacional que precede a la innovación. Al combinarse con recursos y otras características organizacionales, los niveles de innovatividad organizacional se traducen en mayor capacidad de innovar.

METODOLOGIA

La Figura 1 resume las relaciones hipotéticas

entre aspectos de la cultura organizacional, la innovatividad de la cultura y la capacidad de innovar. El modelo consta de dos partes. La primera parte está relacionada con el efecto de la innovatividad en resultados grupales. Afirma que, después de controlar los efectos estructurales, los grupos cuyas culturas se caracterizan por niveles elevados de innovatividad, generarán y adoptarán más ideas, productos y procesos nuevos; es decir, manifestarán un mayor aprendizaje mediante la adopción de un mayor número de innovaciones. La innovatividad de la cultura incide sobre la capacidad de innovar.

La segunda parte del modelo define la innovatividad organizacional y esclarece la forma en que la innovatividad de la cultura de un grupo facilita y motiva conductas y resultados innovadores. La premisa que subyace en esta parte del modelo es

que la innovatividad está relacionada con otros aspectos de la cultura del grupo que llevan a percibir la organización como receptiva a nuevas ideas. Esta visión relacional de la cultura es consistente con la de académicos que han conceptualizado la cultura como un sistema de creencias, cuyos actores internalizan un orden significativo con respecto a la organización (Barney, 1986; Schuartz y Davis, 1981).

Al identificar las dimensiones de la cultura grupal u organizacional que podrían relacionarse con la innovatividad, lo más lógico resulta comenzar por la bibliografía sobre las características de las organizaciones innovadoras (Cuadro 1). Con el objetivo de testear esta formulación preliminar del concepto de innovatividad, se seleccionaron cuatro aspectos de la cultura mencionados en el Cuadro 1. Estos cuatro aspectos no pretenden ser una lista exhaustiva de todas las dimensiones de la cultura que podrían relacionarse con la innovatividad organizacional. La decisión de explorarlos estuvo influenciada por consideraciones de índole práctica y teórica (por ejemplo, las limitaciones en la extensión de la encuesta y el interés de la agencia auspiciante). El propósito aquí es examinar algunas de las relaciones entre aspectos de la cultura organizacional y la innovatividad, para ampliar nuestra comprensión sobre la forma en que las organizaciones aprenden y se adaptan a sus entornos.

Las cuatro variables culturales que consideramos hipotéticamente ligadas al grado de innovatividad de la cultura, son la toma participativa de decisiones, la participación en el poder, el apoyo y la colaboración, y el aprendizaje y el desarrollo. La *toma participativa de decisiones* es el grado de apertura y compromiso en la toma de decisiones. La *participación en el poder* es el grado de participación en la información, los recursos y la in-

fluencia en distintos niveles y áreas de la organización. El *apoyo y la colaboración* es el grado en el que los integrantes del grupo se apoyan y ayudan activamente en el trabajo. El *aprendizaje y desarrollo* es el grado en el que se estimula el aprendizaje y el desarrollo en la organización.

Hipótesis

En resumen, la innovatividad o receptividad a nuevas ideas y a la innovación, como un aspecto de la cultura del grupo, incide sobre la capacidad del grupo para innovar. Además, los aspectos de la cultura relacionados con la toma participativa de decisiones, la participación en el poder, el apoyo y la colaboración, y el aprendizaje y el desarrollo, están asociados positivamente con la innovatividad de la cultura del grupo. Formalmente expresadas, las relaciones hipotéticas serían de la siguiente manera:

H₁ Después de controlar por ciertas propiedades estructurales (tamaño del grupo), a mayor innovatividad de la cultura del grupo, el grupo producirá

mayor número de resultados innovadores (capacidad innovativa).

H₂ A mayor énfasis en la participación y apertura en la toma de decisiones, mayor será la innovatividad cultural.

H₃ A mayor énfasis en el apoyo y la colaboración, mayor será la innovatividad cultural.

H₄ A mayor énfasis en la participación en el poder, mayor será la innovatividad cultural.

H₅ A mayor énfasis en el aprendizaje y el desarrollo, mayor será la innovatividad cultural.

Muestra

Los sujetos que participaron en este estudio eran empleados de una gran agencia de investigación y desarrollo del gobierno federal de los Estados Unidos, para quienes la innovación es de vital

La innovatividad organizacional es un aspecto de la cultura organizacional que precede a la innovación. Al combinarse con recursos y otras características organizacionales, los niveles de innovatividad organizacional se traducen en mayor capacidad de innovar.

importancia. Se puede caracterizar a esta agencia como una federación orgánica, compuesta de numerosas organizaciones autónomas. Se entrevistó a toda la población de la agencia. En total, se enviaron 20.088 cuestionarios, 9.648 de los cuales fueron respondidos, con un índice de respuesta del 48%. Las respuestas procedieron de 10 organizaciones distintas de esta misma agencia. El tamaño de estos grupos oscilaba entre 21 y 2.229 empleados. Se obtuvieron datos sobre la capacidad innovadora de archivos del sistema de información de la organización. En los casos en que faltaban datos, se excluyó al grupo del análisis. Se obtuvo información completa de 56 grupos de la agencia.

Medición

Variables de control. El impacto de la cultura fue considerado como un agregado a las variables contextuales. De esta manera, fue necesario controlar la más importante de estas variables, el tamaño (Mansfield, 1963), para detectar el impacto de la cultura. El tamaño organizacional fue operacionalizado como el número de personas del grupo.

Capacidad de innovar. La capacidad de innovar fue operacionalizada como el número de ideas nuevas adoptadas por la organización y reconocidas por un programa de premios a las nuevas ideas (*suggestion award program*) implementado por la agencia. Tal programa se había puesto en marcha en respuesta a la presión para aumentar la eficiencia y la eficacia de las operaciones del gobierno. Esta presión provenía de jurisdicciones externas con influencia sobre el financiamiento, que eran, en realidad, el "mercado" para esta organización sin fines de lucro. Al comienzo de este estudio, el programa había estado funcionando durante seis años. Tal como lo describe el manual de personal de la agencia, el programa de premios a las nuevas ideas se implementó para estimular el "mejor es-

fuerzo, creatividad, y receptividad a nuevas y mejores formas de hacer nuestro trabajo en cada uno de los empleados". Para poder aspirar a estos premios, el empleado debía poner por escrito una idea que: 1) contribuyera directamente a la productividad, economía o eficiencia, o que directamente aumentara la efectividad de las operaciones gubernamentales, y 2) fuera adoptada por la gerencia en forma total o parcial. Los premios eran aprobados por los directores de cada organización y se realizaba un proceso formal dirigido por un consejo de inspectores *in situ*, con el fin de asegurar imparcialidad y exactitud.

La capacidad de innovar fue operacionalizada como el número de ideas nuevas adoptadas por la organización y reconocidas por un programa de premios a las nuevas ideas (suggestion award program) implementado por la agencia.

Esta medida sirve como indicador de la capacidad de innovación de la unidad, antes que como registro de todos los tipos de innovaciones implementadas en el grupo. A diferencia de la medida de innovación utilizada por Hurley, que se concentraba más estrechamente en la innovación técnica, la medida que utilizamos es una medida amplia de la capacidad de adaptación de una empresa.

Además, a diferencia del trabajo realizado por Deshpandé, Farley y Webster (1993), esta medida de innovación no es perceptual sino que, en cambio, refleja los casos efectivos de innovación. Los datos que recolectamos consistían en el número de premios a las nuevas ideas que se hubiesen dado a cualquier persona de la división en los nueve meses anteriores y posteriores a la fecha de administración general de la encuesta de cultura. Dado que la cultura organizacional como concepto es estable en el tiempo (Schein, 1985), esta estructura pareció razonable.

Medidas de la cultura del grupo. Todas las medidas de la cultura del grupo (innovatividad, participación en el poder, toma participativa de decisiones, aprendizaje y desarrollo, apoyo y colaboración) corresponden a un agregado de las puntua-

ciones individuales de los miembros del grupo transformadas en puntuaciones medias para el grupo. Esto se desprende de la teoría que toma a la cultura como percepciones conjuntas mantenidas a nivel del grupo pero presentes a nivel individual (Van Maanen y Barley, 1985). Utilizamos el test de Spearman-Brown para estimar la correlación interclase (CIC; Interclass Correlation-ICC), como lo recomienda James (1982), para estimar la confianza de utilizar puntuaciones medias para agregar percepciones. Los resultados justificaron el uso de puntuaciones medias para medir percepciones agregadas (CIC (2) $>$ 0,60 para todas las medidas de la cultura del grupo).

Se operacionalizó la cultura utilizando un instrumento desarrollado por Burke (1989) para medir las percepciones de la gente sobre la cultura del grupo. Para todas las medidas de cultura se utilizó una escala de cinco puntos que abarca desde "no descriptivo" = 1, hasta "muy descriptivo" = 5. Se les pidió a los entrevistados que indicaran en qué medida describían a su grupo los diferentes ítems. Se utilizó el instrumento de Burke (1989) en lugar de medidas de uso más generalizado (ej. Deshpandé, Farley y Webster, 1993; Narver y Slater, 1990) debido a que la organización auspiciante había utilizado este instrumento con anterioridad y se sentía a gusto con éste. Este instrumento también resultó ser confiable y válido, de acuerdo con los procedimientos comúnmente aceptados.

Empleamos dos técnicas para analizar la estructura factorial y la saturación de ítems para el modelo de medición de cultura de cinco factores. Inicialmente examinamos las correlaciones ítem-total, coeficientes alfa, y la estructura de factores (a través de los componentes principales con rotación varimax) para todos los ítems de la escala simultáneamente. En este análisis, logramos una es-

tructura irrestricta de cinco factores con la saturación de ítems en las dimensiones a priori. Posteriormente, los ítems fueron sometidos a un análisis factorial confirmatorio utilizando LISREL (Jöreskog y Sörbom, 1993) para estimar la confianza y la validez de las medidas de cultura. El ajuste del modelo de medición fue calculado con el índice DELTA2 y el índice de no centralidad relativa (INR; Relative Noncentrality Index-RNI), que

resultaron ser los índices de ajuste más estables según Gerbing y Anderson (1992). Ambos índices (DELTA2 e INR) fueron de 0,94 para el modelo de medición de cultura (a efectos comparativos, el Cuadro 2 muestra una serie de otros índices de ajuste). Los ítems específicos fueron calculados sobre la base de la varianza de error de los ítems, el índice de modificación, y la covariación de los residuales. Los análisis confirman la hipótesis de la dimensionalidad de las medidas de cultura de grupo. En el Cuadro 2, presentamos un informe de los ítems y coeficientes de saturación confirmatorios (confirmatory factor loadings) para cada ítem del modelo de cinco factores. Además, presentamos

la confianza y la varianza promedio extraída para cada dimensión de cultura.

Resultados

El primer paso en el análisis de datos fue determinar si la medida de innovatividad del grupo se adecuaba a los datos recolectados de las personas de cada una de las divisiones. Un análisis unidireccional de la varianza mostraba diferencias significativas en las puntuaciones medias ($F=3,31$, $p \leq 0,001$) y la homogeneidad de varianzas entre los grupos (Cochran's $C=0,34$, $p \leq 0,10$). La estadística descriptiva y las correlaciones pueden verse en el Cuadro 3.

Con respecto a la H_1 , planteamos la hipótesis

Los sujetos que participaron en este estudio eran empleados de una agencia de investigación y desarrollo del gobierno de los Estados Unidos, para quienes la innovación es de vital importancia. Las respuestas procedieron de 10 organizaciones distintas de esa misma agencia. El tamaño de los grupos oscilaba entre 21 y 2.229 empleados.

de que, después de controlar por el tamaño, a mayor nivel de innovatividad del grupo habrá mayor capacidad innovadora (es decir, el número de pre-

mios a las nuevas ideas). Para contrastar esta hipótesis se utilizó la regresión múltiple, utilizando el método jerárquico de entrada. En lugar de un en-

CUADRO 2 Medidas de cultura

Muestra n=9648

Índices de ajuste: $X^2=4461,08$ (grado de libertad [gl]=160), bondad del índice de ajuste (BIA =0,95, bondad ajustada del índice de ajuste =0,93, DELTA2=0,94 , INR=0,94, índice de ajuste comparativo (IAC)=0,94, Raíz de la media al residual al cuadrado =0,04

Innovatividad (CC=0,82 , VME=48,25%)

1. Se acepta la innovación técnica, basada en resultados de investigación, sin dificultad (CS=0,51).
2. La Gerencia busca ideas innovadoras en forma activa (CS=0,75).
3. La Gerencia de programas/proyectos acepta la innovación sin dificultad (CS=0,80).
4. Se penaliza a la gente por las nuevas ideas que no funcionan (I) (CS=0,68).
5. En XYZ se percibe la innovación como demasiado riesgosa y hay resistencia a ésta (I) (CS=0,68).

Escala de toma participativa de decisiones (CC=0,80, VME=45,38%)

1. Se delega la toma de decisiones al nivel de autoridad más bajo posible (0,73).
2. Los individuos involucrados en la implementación de decisiones tienen voz en la toma de éstas (CS=0,77).
3. Las decisiones se toman sobre la base de investigaciones, datos y criterios técnicos, no según intereses políticos (CS=0,47).
4. Las decisiones se basan en la discusión abierta y el debate de la realidad / de hechos (CS=0,73)
5. Una vez que una decisión ha sido tomada, la gerencia comunica a los empleados los resultados y fundamentos (CS=0,63).

Participación en el poder (CC=0,75, VME=49,61%)

1. Las personas tienen buena predisposición para compartir su poder, hay ambiente de trabajo conjunto (CS=0,67).
2. Hablamos de trabajo en equipo y de compartir el poder, pero la gente, silenciosamente, se aferra al poder y la autoridad que tiene (I) (CS=0,70).
3. La autoridad está altamente centralizada; sólo unos pocos de arriba tienen autoridad (I) (CS=0,54).

Apoyo y colaboración (CC=0,72 , VME=47,02%)

1. En toda XYZ, la gente brinda apoyo y ayuda (CS=0,85).
2. Hay buena predisposición para aceptar la responsabilidad del fracaso (CS=0,63).
3. Hay buena predisposición para colaborar entre las unidades organizacionales de XYZ (CS=0,54).

Aprendizaje y desarrollo (CC=0,72 , VME=39,33%)

1. Al margen de la capacitación formal, XYZ brinda la posibilidad de desarrollo individual (ej. asignación de tareas y rotación de puestos) (CS=0,70).
2. XYZ fomenta la asistencia de gerentes a actividades formales de desarrollo, tales como capacitación, seminarios profesionales, simposios, etc. (CS=0,54).
3. En XYZ hay gente que guía y aconseja con respecto a la carrera (CS=0,64).
4. El manejo de la carrera es una responsabilidad compartida entre el empleado y el gerente (CS=0,62).

Nota: I= el ítem se contó en forma inversa. CS= coeficiente de saturación, VME= varianza media extraída, CC= confianza del concepto.

CUADRO 3
Estadística descriptiva y correlación entre variables

Análisis a nivel de grupo (n=56 grupos)									
	Media	Desvío Stand.	1	2	3	4	5	6	7
Premios a la sugerencia	7,45	14,9	1,00						
Tamaño del grupo	328,7	344,9	0,38*	1,00					
Innovatividad	3,46	0,17	0,21	0,04	1,00				
Apoyo y colaboración	3,25	0,20	0,00	0,08	0,40*	1,00			
Participación en el poder	2,74	0,20	0,00	0,15	0,44*	0,55*	1,00		
Aprendizaje y desarrollo	3,23	0,20	0,13	0,04	0,74*	0,41*	0,46*	1,00	
Toma participativa de decisiones	2,89	0,20	0,00	0,08	0,56*	0,73*	0,69*	0,49*	1,00

*p < 0,05

foque de ecuaciones estructurales se eligió la regresión, debido a las limitaciones del tamaño de la muestra. La variable cultura fue introducida en la ecuación en último lugar; la variable de control, en primer lugar. Como se esperaba, el tamaño del grupo, que era la variable de control, fue significativo. Los resultados del análisis de regresión, detallados en el Cuadro 4, confirman H₁; o sea, que el nivel de innovatividad del grupo se relacionaba significativamente con el número de premios a las nuevas ideas (B = 0,33; t = 2,52, p ≥ 0,01). Además, un análisis de comunalidad revela que el 10,9% de la varianza en el número de premios a las nuevas ideas se explica únicamente por la innovatividad del grupo. El factor de inflación de la varianza (FIV) fue levemente mayor que uno, lo cuál indica que la multicolinearidad no estaba afectando las estimaciones de β.

Al sacar conclusiones de estos resultados, fue importante deshechar la explicación alternativa, es decir, que los grupos cuyas puntuaciones de innovatividad eran más elevadas, producían mayor número de premios a las nuevas ideas porque la innovatividad está asociada a la obtención de premios, no a la innovación. A pesar de que la existencia de un consejo formal, creado para asegurar la imparcialidad, sugiere que esta

explicación alternativa no es plausible, se utilizaron dos enfoques empíricos para probarlo. Primero, se introdujo como variable de control la medida de la tendencia del grupo a premiar y reconocer a la gente. La medida incluía tres ítems que estimaban si la gente era premiada y reconocida en el grupo (confianza del concepto= 0,79). Segundo, la organización a la que pertenecía el grupo se codificó como variable ficticia y se utilizó como variable de control. La introducción de estas variables de control no modificó los resultados. La innovatividad de la cultura del grupo se sostuvo como predictor significativo del número de resultados innovadores (B= 0,34, t=2,52, p ≥ 0,01).

H₂ – H₅ sostienen la hipótesis de que a mayores niveles en las cuatro dimensiones de la cultura, a nivel grupal (es decir, toma participativa de decisiones, apoyo y colaboración, participación en el poder, y énfasis en el aprendizaje y el desarrollo), se corresponderían mayores niveles de innovatividad de grupo. Se utilizó la regresión múltiple para contrastar estas hipótesis. Los resultados del análisis de regresión, presentados en el cuadro 5, confirman H₂ (toma participativa de decisiones) y H₅ (aprendizaje y desarrollo), pero no H₃ (apoyo y colaboración) ni H₄ (participación en el poder).

CUADRO 4
Capacidad de innovar explicada por la regresión múltiple

Variable dependiente: capacidad innovadora							
Variables independientes	β	ES β	Coef. de relac. múltiple	Correlación parcial	FIV*	t	Sig t
Tamaño del grupo	0,31	0,13	0,30	0,33	1,03	2,32	0,02
Innovatividad	0,33	0,13	0,33	0,35	1,03	2,52	0,01
OVERALL F	7,02						
P	<0,002						
DF	(2,45)						
R ²	0,23						
R	0,49						
R ² ajustado	0,20						
Análisis de comunalidad							
Variable	Contribución de R ₂ a la varianza única**						
Tamaño del grupo	9,0%						
Innovatividad	10,9%						
Total único R ₂	19,9%						
Común	3,9%						
Total R ₂	23,8%						
*FIV: factor de inflación de la varianza.							
** Basado en el cambio de R ₂ cuando las variables son ingresadas en último lugar en la regresión. Nótese que también equivale al cuadrado del coeficiente de correlación múltiple.							

Con el objeto de determinar si estos resultados fueron significativos por un problema de método común, se dividió la muestra en forma aleatoria. Se utilizó la mitad de los miembros del grupo para medir la variable dependiente (innovatividad), y la otra mitad para medir las variables independientes. Los resultados mostraron que el aprendizaje y el desarrollo se sostenían como fuertes predictores de la innovatividad; sin embargo, bajó el nivel de significancia para la toma participativa de decisiones (de $p \geq 0,02$ a $p \geq 0,18$). A pesar de que parte de esta reducción se debe a la eliminación de la varianza del método común, se puede atribuir parte de ésta a la multicolinealidad (FIV para la toma de decisiones = 3,1). Un análisis de la correlación bivariada entre la toma participativa de decisiones y la innovatividad para la muestra parcial, en la que la multicolinealidad no es un problema, revela una relación significativa entre la innovatividad y

la toma participativa de decisiones ($r=0,30$, $p \geq 0,05$). Dados estos resultados, podemos afirmar que tanto la toma participativa de decisiones como el aprendizaje y el desarrollo se encuentran relacionados con la innovatividad, aun cuando la relación con el aprendizaje y el desarrollo sea mucho más fuerte.

En los casos de la participación en el poder y el apoyo y la colaboración, las correlaciones bivariadas con la innovatividad fueron significativas, pero los coeficientes β no fueron significativos ni en la ecuación de regresión de la muestra completa ni en la de la muestra parcial. En parte, esto puede haberse debido a la multicolinealidad, lo cual es común en los estudios culturales, y al reducido tamaño de la muestra a nivel de grupo.

CUADRO 5
Cultura innovadora explicada por la regresión múltiple

Variable dependiente: capacidad innovadora							
Variables independientes	β	ES β	Coef. de relac. múltiple	Correlación parcial	FIV*	t	Sig t
Toma participativa de decisiones	0,35	0,15	0,20	0,30	2,9	2,30	0,02
Participación en el poder	-0,03	0,12	-0,02	-0,03	1,9	-0,28	0,77
Apoyo y colaboración	-0,09	0,13	-0,06	-0,10	2,2	-0,73	0,46
Aprendizaje y desarrollo	0,62	0,10	0,53	0,64	1,4	6,06	0,001
OVERALL F	19,8						
P	<0,001						
DF	(4,51)						
R ²	0,60						
R	0,78						
R ² ajustado	0,58						
Análisis de comunalidad							
Variable	Contribución de R ₂ a la varianza única**						
Toma participativa de decisiones	4,1%						
Participación en el poder	0,1%						
Apoyo y colaboración	0,4%						
Aprendizaje y desarrollo	28,3%						
Total único R ₂	32,9%						
Común	27,9%						
Total R ₂	60,8%						
*FIV: factor de inflación de la varianza							
** Basado en el cambio de R ₂ cuando las variables son ingresadas en último lugar en la regresión. Nótese que también equivale al cuadrado del coeficiente de correlación múltiple.							

Estos resultados sugieren que, en estas organizaciones, la participación en el poder, y el apoyo y la colaboración, son menos decisivos para la innovatividad. Como se discutirá en la sección sobre las limitaciones, sería incorrecto inferir a partir de estos resultados que la participación en el poder, y el apoyo y la colaboración, no son importantes en ninguna organización ni para ningún tipo de innovación. Es posible que la innovatividad de la cultura afecte la capacidad de innovación en todas las organizaciones, pero los antecedentes culturales de la innovatividad podrían variar en mayor medida según el tipo de organización o de innovación.

DISCUSIÓN

La innovatividad y la capacidad de innovación

Los resultados indican que, después de controlar por el tamaño del grupo, la innovatividad de la cultura de un grupo tiene un efecto significativo y positivo sobre la capacidad de innovación. Cuando la cultura del grupo se caracteriza por una mayor receptividad a nuevas ideas e innovación, se lo asocia con niveles más elevados de innovación. Al tener el número de premios a las nuevas ideas co-

mo variable dependiente que medía la capacidad de innovación, la varianza única explicada por la innovatividad del grupo fue de un 10,9%. La variable dependiente de este estudio, la capacidad innovadora, fue tomada claramente como una medida del éxito del cambio y la adaptación del grupo. El efecto significativo de la innovatividad organizacional sobre la capacidad innovadora sugiere que la cultura organizacional y la innovación son conceptos importantes. Se debería hacer mayor referencia a estos conceptos en la investigación de la orientación al mercado y al aprendizaje, donde la atención está puesta fundamentalmente en comprender el proceso de adaptación organizacional, sensibilidad y performance. Parece ser que Deshpandé, Farley y Webster (1993) están en lo cierto: la innovatividad organizacional es importante para entender la orientación al mercado y el aprendizaje organizacional, y estas relaciones deberían ser exploradas en el contexto de la cultura.

Este artículo sugiere que la investigación de la orientación al mercado y la performance podría beneficiarse mediante una reformulación de los modelos existentes que permita incorporar la innovación en forma más directa. La fuerte conexión empírica entre la innovatividad organizacional y la capacidad innovadora encontrada en este estudio respaldan esto, así como el argumento teórico de que la innovación es un mecanismo de adaptación de las organizaciones a entornos dinámicos. La introducción de la innovación a modelos de orientación al mercado y de performance podría suplementar o posiblemente hasta reemplazar los conceptos de aprendizaje organizacional. La concentración en la innovación ofrece ventajas teóricas y metodológicas.

Antecedentes culturales de la innovatividad

Al intentar explicar los niveles de innovati-

dad del grupo, las características culturales más importantes de éste fueron la toma participativa de decisiones, y el aprendizaje y el desarrollo. La toma participativa de decisiones y el aprendizaje y el desarrollo explicaron 32,4% de la varianza en la innovatividad del grupo (4,1% y 28,3%, respectivamente). Estos hallazgos sugieren que, cuando se estimula a los miembros de un grupo a aprender y desarrollarse, y pueden influenciar las decisiones de un grupo, éste posee mayor innovatividad. La fuerte conexión entre el desarrollo de los miembros del grupo y la innovatividad de la cultura es consistente con el trabajo de Cohen y Levinthal (1990), el cual indica que la capacidad de absorción de la organización está vinculada con la capacidad de absorción de la gente de la empresa.

Los resultados vinculados con los antecedentes de la innovatividad sugieren que los investigadores interesados en la proactividad y la sensibilidad a los mercados deberían ver la cultura como un complejo sistema de creencias que afectan la conducta organizacional. Esta percepción se sustenta en la gran varianza común encontrada entre las cuatro variables de la cultura al explicar la innovatividad (27,9%). La receptividad a la innovación, núcleo de

la adaptación y el cambio, se encuentra relacionada sistemáticamente con otras dimensiones de la cultura.

El reconocimiento de que diversos aspectos de la cultura de una empresa pueden afectar la innovatividad organizacional tiene implicaciones estratégicas. Los líderes no pueden simplemente elegir la cultura de una organización; deben conformarla (Barney, 1986; Hunt y Morgan, 1995). Las organizaciones pueden querer la innovación, pero cuando sus normas y valores implícitos reafirman el *status quo*, se encuentran muy lejos de poder implementarla. Esto es coherente con la postura

La investigación de la orientación al mercado y la performance podría beneficiarse mediante una reformulación de los modelos existentes que permita incorporar la innovación en forma más directa. La fuerte conexión empírica entre la innovatividad y la capacidad innovadora encontrada en este estudio, respaldan esto.

de Quinn (1988, p. 125), que postula que "la innovación continua ocurre, en gran parte, porque unos pocos ejecutivos clave poseen una visión amplia de lo que sus organizaciones pueden hacer por el mundo y dirigen a sus empresas en ese rumbo. Valoran el rol de la innovación en el logro de objetivos y manejan conscientemente los sistemas de valores de sus asuntos y el ambiente a favor de esto". Nuestros hallazgos sugieren que la creación de una cultura más innovadora requiere un cambio en el sistema, ya que las creencias de las personas acerca de la innovación están relacionadas con las creencias acerca de otros aspectos del sistema (ej. la toma participativa de decisiones y el aprendizaje y el desarrollo).

La innovación, la orientación al mercado y las organizaciones sin fines de lucro

En el modelo conceptual presentado en la Figura 1, intentamos ubicar la orientación al mercado y la orientación al aprendizaje como aspectos de la cultura, en un marco conceptual que explica la forma en que las organizaciones implementan nuevas conductas y desarrollan ventajas competitivas. En la parte empírica de este artículo, nos concentramos solamente en los conceptos del aprendizaje, la innovatividad y la capacidad de innovar, y en consecuencia, no tratamos directamente el tema de la orientación al mercado. La relación entre la orientación al mercado y la innovación ha sido señalada por otros investigadores y es intuitiva. Intentamos que esta vinculación fuera coherente con la parte teórica del artículo, que ofrece una perspectiva más amplia.

Por definición, las personas que se desempeñan en organizaciones sin fines de lucro orientadas al mercado piensan, hablan y actúan en res-

puesta a un entorno externo. Esta orientación al mercado constituye una fuente de ideas nuevas y de motivación para responder al entorno. En estos términos, la orientación al mercado, al igual que el aprendizaje, el desarrollo y la toma participativa de decisiones, promueve la receptividad a la innovación (innovatividad) en la cultura de un grupo. Cuando una organización posee una cultura que valoriza tanto la innovación como los recursos necesarios (ej. tamaño), tendrá mayor capacidad de innovación. De esta forma, la orientación al mercado y la orientación al aprendizaje son antecedentes de la innovación.

La orientación al mercado, al igual que el aprendizaje, el desarrollo y la toma participativa de decisiones, promueve la receptividad a la innovación (innovatividad) en la cultura de un grupo. Cuando una organización posee una cultura que valoriza tanto la innovación como los recursos necesarios, tendrá mayor capacidad de innovación.

La estructuración del paradigma de la orientación al mercado y al aprendizaje en términos de innovación facilita la inclusión de organizaciones sin fines de lucro en esta línea de investigación. A pesar de que la definición de los mercados debe reorientarse de manera que se refleje la complejidad de las relaciones externas de organizaciones como hospitales, universidades y agencias de gobierno, resulta de vital importancia comprender los mecanismos a través de los cuales estas organizaciones responden a sus entornos.

Limitaciones y futuras investigaciones

A partir de esta investigación, se pueden identificar varias limitaciones y oportunidades para otras investigaciones. Primero, revisamos críticamente las limitaciones, y luego pasamos las ideas para futuras investigaciones.

Extensión de las variables. Debido a las limitaciones establecidas por la agencia auspiciante a las variables que podían medirse, no se pudieron examinar empíricamente la orientación al mercado y otras variables del modelo conceptual. En consecuencia, la parte empírica de este artículo se

reduce a un test parcial del modelo conceptual. Al igual que la idea planteada por Jaworski y Kohli (1996), de que las conductas orientadas al mercado pueden variar cualitativamente, el valor de las innovaciones también puede variar. No tratamos esto en nuestro estudio. Sin embargo, ponemos de relieve algunas relaciones decisivas del modelo que examinan el aprendizaje organizacional, la innovatividad y la capacidad de innovación. El efecto significativo de la innovatividad organizacional sobre la capacidad de innovar se constituye en fuerte evidencia empírica para la inclusión de los conceptos de innovación en esta línea de investigación.

Generalización. En nuestra investigación se utilizaron datos poco comunes, ya que incluían medidas de cultura que utilizaban numerosos informantes de cada grupo y también medidas objetivas de innovación que correspondían a esfuerzos de adaptación al entorno externo y al cambio. Esto representa una mejora con respecto a las investigaciones que utilizan medidas perceptuales de innovación (Deshpandé, Farley y Webster, 1993), o aquellas que se concentran más estrechamente en la innovación técnica o científica (Hurley, 1995). De este modo, los resultados proporcionan una descripción rica del proceso y los resultados organizacionales de la innovación. Sin embargo, se debe proceder con cuidado al generalizar estos resultados a otras poblaciones, dado que todos los entrevistados y grupos pertenecían a una sola agencia del gobierno de los Estados Unidos

En términos de futuras investigaciones, podemos hacer varias recomendaciones para avanzar sobre esta área. En primer lugar, se debe seguir investigando para resolver el tema de los conceptos de capacidad empresarial e innovación. También es necesario seguir investigando para entender el rol de los nuevos negocios y la comer-

cialización (capacidad empresarial) versus la implementación de nuevas ideas, procesos o productos (innovación) en la orientación al mercado y la performance. En segundo lugar, se debería incorporar la innovación a futuros modelos de adaptación al entorno y la forma en que esto afecta la performance. Este marco conceptual es compatible con muchos de los enfoques de Day (1994) con respecto a la relación entre la

orientación al mercado y el desarrollo de competencias que intensifican las ventajas competitivas. Como parte de la introducción de los conceptos de innovación, se debería examinar con mayor profundidad la relación entre la innovatividad organizacional, el aprendizaje y la orientación al mercado. Una forma de lograrlo sería extender la investigación en curso y adoptar una perspectiva del proceso. Hasta el momento, la mayoría de las investigaciones se han concentrado en la descripción de los atributos de las empresas orientadas al mercado y al aprendizaje. Al adoptar una perspectiva del proceso y analizar el modo en que las empresas innovan y desarrollan nuevas aptitudes

para competir, paralelamente al rol de las orientaciones al mercado y al aprendizaje en el proceso, nuestra comprensión de las formas de aprendizaje, cambio y performance de las empresas debería mejorarse. Por último, se debería trabajar más en relación a las orientaciones al mercado y al aprendizaje en organizaciones sin fines de lucro. Muchas organizaciones sin fines de lucro (ej. agencias del gobierno, universidades, hospitales) se encuentran bajo una tremenda presión para cambiar. Resulta necesario seguir investigando para determinar la forma en que estas organizaciones burocráticas pueden orientarse al mercado en mayor medida.

Se debe seguir investigando para resolver el tema de los conceptos de capacidad empresarial e innovación. También es necesario seguir investigando para entender el rol de los nuevos negocios y la comercialización (capacidad empresarial) versus la implementación de nuevas ideas, procesos o productos (innovación) en la orientación al mercado y la performance.

Traducción: Marcela Garriga

Referencias

Abbey, Augustus and John W. Dickson (1983). *R&D Work Climate and Innovation in Semi - Conductors*. *Academy of Management Journal*, 26 (June), 363 - 68.

Aiken, Michael, Samuel B. Bacharach, and J. Lawrence French (1980). *Organizational Structure, Work Processes and Proposal Making in Administrative Bureaucracies*. *Academy of Management Journal*, 23 (December), 631 - 52.

_____ and Jerald Hage (1971). *The Organic Organization and Innovation*. *Sociology*, 5 (1), 63 - 82.

Amabile, Teresa M., Regina Conti, Heather Coon, Jeffrey Lazenby, and Michael Herron (1996). *Assessing the Work Environment for Creativity*. *Academy of Management Journal*, 39 (October), 1154 - 84.

Ancona, Deborah G. and David F. Caldwell (1992). *Bridging the Temporary Boundary: External Process and Performance in Organizational Teams*. *Administrative Science Quarterly*, 37 (December), 634 - 65.

Angle, Howard L. (1989). *Psychology and Organizational Innovation in Research on the Management of Innovation*, A.H. Van de Ven, H.L. Angle, and M.S. Poole, eds. New York: Harper and Row, 135 - 79.

Argyris, Chris and Donald A. Schon (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison - Wesley.

Baldrige, J. Victor and Robert A. Burnham (1975). *Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts*. *Administrative Science Quarterly*, 20 (June), 165 - 76.

Barney, Jay (1986). *Organizational Culture: Can It Be a Source of Sustained Competitive Advantage?* *Academy of Management Review*, 11 (July), 656 - 65.

Brown, Shona L. and Kathleen M. Eisenhardt (1995) *Product Development: Past Research, Present Findings, and Future Directions*. *Academy of Management Review*, 20 (April) 343 - 73.

Burke, W. Warner (1989). *Culture Instrument*. working paper, Columbia University.

Burns, Tom and G.M. Stalker (1961) *The Management of Innovations*. London: Tavistock Publishing.

Clark, Kim B. W. Bruce Chew, and Takahiro Fujimoto (1987). *Product Development in the World Auto Industry*. *Brookings Papers on Economic Activity*, 3, 729 - 81.

Cohen, Wesley M. and Daniel A. Levinthal (1990) *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*. *Administrative Science Quarterly*, 35 (March), 128 - 52.

Corey, Raymond E. and Steven H. Star (1971) *Organization Strategy: A Marketing Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Cummings, Lawrence (1965) *Organizational Climates For Creativity*. *Academy of Management Journal*, 3 (September), 220 - 27.

Damanpour, Fariborz (1991). *Organizational Innovation: A Meta - Analysis of Effects of Determinants and Moderators*. *Academy of Management Journal*, 34 (September), 555 - 90.

Day George (1994). *The Capabilities of Market - Driven Organizations*. *Journal of Marketing*, 58 (October), 37 - 52.

Deshpandé, Rhoit and John U. Farley (1996). *Understanding Market Orientation: A Prospectively Designed Meta - Analysis of Three Market Orientation Scales*. Report # 96 - 125 (December). Cambridge, MA: Marketing Science Institute.

_____ and Frederick E. Webster Jr. (1993). *Corporate Culture, Customer Orientation, and Innovativeness in Japanese Firms: A Quadrad Analysis*. *Journal of Marketing*, 57 (January), 23 - 37.

_____ and Frederick E. Webster Jr. (1989). *Organizational Culture and Marketing: Defining the Research Agenda*. *Journal of Marketing*, 47 (October), 101 - 10.

_____ and Gerald Zaltman (1982). *Factors Affecting the Use of Market Research Information: A Path Analysis*. *Journal of Marketing Research*, 19 (February), 14 - 31.

Dewar, Robert and Jane Dutton (1986). *The Adoption of Radical and Incremental Innovation: An Empirical Analysis*. *Management Science*, 32 (November), 1422 - 33.

Downs, George W. Jr. and Lawrence B. Mohr (1976). *Conceptual Issues in the Study of Innovation*. *Administrative Science Quarterly*, 21 (December), 700 - 14.

Dwyer, Larry and Robert Mellor (1991). *Organizational Environment, New Product Process Activities, and Project Outcomes*. *Journal of Product Innovation & Management*, 8 (March), 39 - 48.

Eisenberger, Robert, Peter Fasolo, and M. David - Mastro (1990). *Perceived Organizational Support and Employee Diligence, Commitment and Innovation*. *Journal of Applied Psychology*, 75 (February), 51-59.

Fiol, C. Marlene and Marjorie A. Lyles (1985) *Organizational Learning*. *Academy of Management Review*, 10 (October) 803 - 13.

Gorbing, Davis W. and James C. Anderson (1992) *Montecarlo Evaluations of Goodness - of - Fit Indices for Structural Equation Models*. *Sociological Methods and Research*, 21 (November) 132 - 60.

Haeckel, Stephan H. (1995) *Adaptive Enterprises Design: The Sense - and Responal Model*. *Planning Forum*, 23 (May - June) 6 -15.

Hage, Jerald and Michael Aiken (1967). *Program Change and Organizational Properties: A Comparative Analysis*. *American Journal of Sociology*, 72 (March), 503 -19.

Hise Richard T., Larry O' Neal, A. Parasuraman, and James U. McNeal (1990). *Marketing R&D Interaction in New Product Development: Implications for New Product Success Rates*. *Journal of Product Innovation Management*, 7 (June) 142 - 5.

Huber, George P. (1991). *Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures*. *Organization Science* 2 (February), 88 - 115.

- Hult, G. Tomas M. (1998). **Managing the international Strategic Sourcing Foundation as a Market - Driven Organizational Learning System.** *Decision Sciences*, 29 (1) , 191- 214.
- Hunt, Shelby D. and Robert M. Morgan (1995). **The Comparative Advantage Theory of Competition.** *Journal of Marketing*, 59 (April), 1 - 15.
- Hurley, Robert F. (1994). **TQM and Marketing: How Marketing Operates in Quality Companies.** *Quality Management Journal*, 1 (July), 42 -52.
- ____ (1995) **Group Culture and Its Effects on Innovative Productivity.** *Journal of Engineering and Technology Management*, 12 (July), 57 - 75
- Imai, Kenochi, Ikujiro Nonaka, and Hirotaka Takeuchi (1985). **Managing the New Product Development Process: How Japanese Companies Learn and Unlearn,** in *The Uncasy Alliance: Managing the Productivity - Technology Dilemma*, K.B. Clark, R. H. Hayes and C. Lorenz, eds. Boston: Harvard Business School Press, 337 - 75.
- James Lawrence R. **Aggregation Bias in Estimates of Perceptual Agreement.** *Journal of Applied Psychology*, 67 (April), 219 - 29.
- Jaworsky, Bernard and Ajay Kohli (1993). **Market Orientation Antecedents and Consequences.** *Journal of Marketing*, 52 (July), 53 - 70.
- ____ and ____ (1996) **Market Orientation: Review, Refinement and Roadmap.** *Journal of Market Focused Management* 1 (2), 119 - 35.
- Jureskog, K. G. and D. Sorbon (1993). **LISREL 8: A Guide to the Program and Applications.** Chicago: SPSS.
- Kanter, Rusabeth Moss (1983). **The Change Masters: Innovations for Productivity in the American Corporation.** New York: Simon and Schuster.
- Katz, Ralph and Michael Tushman (1981) **An Investigation into the Managerial Roles and Career Paths of Gate Keepers and Project Supervisors in a Major R&D Facility.** *R&D Management*, 11 (3), 103 - 10.
- Kimberly, John (1981) **Managerial Innovation.** in *Handbook of Organization Design*, William Starbuck, ed. New York: Oxford Press.
- King, Nigel and Neal R. Anderson (1990) **Innovation in Working Groups,** in *Innovation and Creativity at Work*, M. A. West and J. L. Farr, eds. Chester, England: John Wiley & Sons, 81 - 100.
- Kohli, Ajay and Bernard J. Jaworsky (1990). **Market Orientation: The Construct, Research, Propositions, And Managerial Implications.** *Journal of Marketing*, 54 (April), 1 - 18.
- Lumpkin, G. T., and Gregory G. Dess (1996) **Clarifying the Entrepreneurial Orientation Construct an Linking It to Performance".** *Academy of Management Review*, 97 (January), 135 - 72.
- Mansfield, Edwin (1963), **The Speed of Response of Firms to New Techniques.** *Quarterly Journal of Economics*, 77 (May) 290 - 311.
- Marquis, Donald G. (1972). **The Anatomy of Successful Innovation,** in *Managing Association*, 35 - 48.
- McGinnis, Michael A. and M. Robert Ackelsberg (1983). **Effective Innovation Management: Missing Link in Strategic Planning?** *Journal of Business Strategy*, 4 (Winter) 59 - 66
- Menon Anil and P. Rajan Varadarajan (1992) **A Model of Marketing Knowledge Use Within Firms.** *Journal of Marketing*, 56 (October) 53 - 71.
- Mohr, Lawrence B. (1969) **Determinants of Innovations in Organizations.** *American Political Science Review*, 63 (March) 111 - 26.
- Moorman, Christine (1995) **Organizational Market Information Processes: Cultural Antecedents and New Products Outcomes.** *Journal of Marketing Research*, 32 (August), 318 - 35.
- Narver, John and Stanley Slater (1990) **The Effect of a Market Orientation on Business Profitability.** *Journal of Marketing*, 54 (October) 20 - 35.
- Pierce, Jon L. and Andre L. Delbecq (1977) **Organization Structure, Individual Attitudes and Innovations.** *Academy of Management Review*, 2 (January) 27- 37.
- Pine Joseph B. II, Bart Victor, and Andrew C. Boynton (1993) **Making Mass Customization Work.** *Harvard Business Review*, 72 (September/October), 108 - 19.
- Quinn, James B. (1988) **Innovations and Corporate Strategy: Managed Chaos in Readings in the Management of Innovation**, 2nd ed. M. Tushman and W. Moore, eds. Cambridge, MA: Ballinger.
- Rogers Everett M. (1983) **The Diffusion of Innovation.** 3rd ed. New York: The Free Press.
- Schein, Edgar H (1985) **Organizational Culture and Leadership.** San Francisco, C.A: Jossey - Bass.
- Schendel, Dan (1990). **Introduction to the Special Issue of Corporate Entrepreneurship.** *Strategic Management Journal*, 11 (Summer), 1- 3.
- Schwartz, Howard and Stanley M. Davis (1981). **Matching Corporate Culture and Business Strategy.** *Organizational Dynamics*, 10 (2), 30 - 48.
- Scott, Susanne G. and Reginal Bruce (1994). **Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in the Workplace.** *The Academy of Journal*, 37 (June), 580 - 607.
- Senge, Peter M. (1990) **The Leader's New Work. Building Learning Organizations.** *Sloan Management Review*, 32 (Fall), 7 - 24.
- Shapiro, Benson P. (1988) **Wah! the Hell is Market Orientation?** *Harvard Business Review*, 66 (November/ Diciembre) 119 - 25.
- Shepard, Herbert A. (1967) **Innovation - Resisting and Innovation - Producing Organizations.** *Journal of Business*, 40 (June), 470 - 77.
- Siegel, Saul, and William Kaemmerer (1978). **Measuring the Perceived Support for Innovation in Organizations.** *Journal of Applied Psychology*, 63 (October) 553 - 62.

INNOVACION, ORIENTACION AL MERCADO Y APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL:

- Soiakula, James M. (1994). **Market Information Processing and Organizational Learning**. *Journal of Marketing*, 58 (January) 35 - 45.
- ____ William E. Baker and Thomas Noorderwiler (1997). **A Framework for Market - Based Organizational Learning: Linking Values, Knowledge, and Behavior**. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 25 (Fall), 305 - 18.
- Slater Stanley (1997) **Developing a Customer Value - Based Theory of the Firm**. *Journal of Academy of Marketing Science*, 25 (Spring), 162 - 67.
- ____ and John C. Narver (1994). **Does Competitive Environment Moderate the Market Orientation - Performance Relationship?** *Journal of Marketing*, 58 (January) 46 - 55.
- ____ and ____ (1995) **Market Orientation and the Learning Organization**. *Journal of Marketing*, 59 (July) 63 - 74.
- Thompson, Victor A. (1965). **Bureaucracy and Innovation**. *Administrative Science Quarterly*, 5 (June), 1 - 20.
- Van de Ven Andrew H. (1986). **Central Problems in the Management of Innovation**. *Management Science*, 32 (May), 590 - 607.
- Van Maanen, John and Stephen Barley (1985) **Cultural Organization: Fragments of a Theory in Organizational Culture**, P.J. Frost, L. F. Moore, M. R. Louis, C.C Lundberg and J. Martin, eds Beverly Hills, C. A: Sage Publications, 34 - 51.
- Waldman, David and Bernard Bass (1991). **Transformational Leadership at Different Phases of the Innovations Process**. *The Journal of High Technology Management Research*, 2 (2) 169 - 80.
- Webster, Frederick E. Jr. (1992). **The Changing Role of Marketing in the Corporation**. *Journal of Marketing*, 56 (October) 1- 7.
- ____ (1994) **Market - Driven Management**. New York: John Wiley & Sons.
- Wilson, James Q. (1966) **Innovation in Organizations: Notes Toward a Theory in Approaches to Organizational Design**. J.D. Thompson, ed Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press. 195 - 218.
- Zalman, Gerald, Robert Duncan, and Jonny Holbek (1973). **Innovations and Organizations**. New York: John Wiley & Sons.

**Autoridades del Instituto Nacional
de la Administración Pública**

Presidente

Sra. Claudia BELLO

Vocales del Directorio

Lic. Victor Hugo CANTERO

Dr. Martín Tomás GRAS

Lic. Enrique IRIBARREN

Director Ejecutivo Académico

Dr. Ricardo Juan Bautista MORATO

Director Ejecutivo Técnico

Dr. Diego CATTANEO

Directora Nacional de Estudios y Documentación

Lic. Virginia FRANGANILLO

Director Nacional de Formación Superior

Lic. Juan Luis GIANINI

Director Nacional de Capacitación

Dr. Carlos María VILAS



Instituto Nacional de la Administración Pública
Dirección Nacional de Estudios y Documentación

Av. Roque Sáenz Peña 511 - Piso 7. - Of. 711
(CP 1035) Buenos Aires -Argentina
E-mail: revinap@sfp.gov.ar