

Enrique Cabrero Mendoza
David Arellano Gault*

Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica

INTRODUCCIÓN

A la luz de los intensos procesos de transformación estatal ha surgido la necesidad de redefinir y reorientar la acción de las organizaciones públicas. Sin embargo, este tipo de organizaciones se ven obligadas a un cambio no sólo de forma (en su tamaño o en su estructura), sino más bien en su naturaleza profunda, puesto que la complejidad de su acción se hace cada vez mayor.

Así, por ejemplo, la idea de un Estado monolítico compuesto de un conjunto de organizaciones que conforman un todo coherente está hoy día fuera de lugar. No puede sostenerse más la creencia de un ente estatal como actor supremo que diseña políticas para que, en consecuencia, un conjunto de organizaciones públicas implante lógica y estructuradamente, y con un apego irrestricto y racional, lo diseñado originalmente. Este supuesto ha estado siempre —y lo está más todavía en la actualidad— lejano de una realidad mucho menos mecánica y bastante más compleja. Además,

* Los planteamientos metodológicos que aquí se formulan constituyen el marco de referencia para la participación de los autores en dos proyectos en curso: Éxito e Innovación en la Gerencia (Canadian Consortium of Management School, CCSM; el International Management Network, Interman; y el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, CLADEA), e Innovación en la Gestión Pública (Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford). Los autores son investigadores del CIDE.

cada organización pública se enfrenta e interactúa con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea. Se trata por tanto de un conjunto de organizaciones, si bien públicas, diversas, compuestas de actores con patrones de racionalidad no lineales.

Las organizaciones públicas son organizaciones que nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento. Sin embargo, como constructos sociales organizados, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia. Se crean además ciertas tradiciones, mitos, símbolos, rituales y creencias, que dan un significado diferente y propio a cada organización. En términos de Bozeman (1989), son agencias en el interior de una agencia mayor, donde lo público es una cualidad de grado que depende de muchas variables, y no una condición por sí misma.

Hasta ahora, el análisis de la transformación estatal se ha preocupado más por el ente estatal, como abstracción, que por los procesos de cambio en organizaciones, agencias y actores internos que componen ese ente estatal y que son la expresión real y concreta de su razón y de su acción.

La perspectiva de entender al Estado no como un ente supremo que cambia, sino como un conjunto de redes de organizaciones en varios niveles, que están en proceso de reconfiguración, parece ser una perspectiva que puede dar mucha claridad respecto al cambio.

El análisis organizacional aparece por tanto como una vía idónea para el entendimiento de las redes organizacionales y de decisión en el espacio estatal. Sin embargo, esta vía abre también nuevos problemas.

Es necesario que esta perspectiva sea vista dentro de una lógica en la que el conflicto y el poder, tanto en el nivel político como en el interior de las organizaciones públicas, no sea un límite para el mejoramiento de la acción y la decisión pública, sino su principal fuente de entendimiento. En este sentido las interrelaciones de los actores, en situaciones variadas, son entendidas en su parcialidad, en sus interconexiones, y en las diversas posibilidades de acción. Desde esta perspectiva la direccionalidad de los procesos se realiza no sólo bajo la lógica de la racionalidad administrativa u operativa, sino que también entiende las contradicciones y oposiciones que una misión y la búsqueda de un objetivo provocan en otros actores, los cuales influirán también en el desenvolvimiento de una organización.

En las organizaciones públicas existe un comportamiento multidimensional. Por una parte deben responder a una lógica global y externa, relativamente explícita, que es su referente de existencia. Este tipo de organizaciones no existen por sí mismas sino por una misión y una legalidad externas.

Pero para responder a esta lógica deben reinterpretar su misión, reinterpretación que llevan a cabo los actores en turno. Igualmente, deben buscar esos fines reinterpretados a partir de los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Finalmente deben actuar, si bien con un lineamiento "desde arriba" (política pública), en una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos.

Las estructuras de poder en una organización común devienen, casi exclusivamente, de las articulaciones internas. En una organización pública, en cambio, estas estructuras de poder también se definen en lógicas externas, de entidades estatales superiores, de entidades estatales paralelas y de entidades no gubernamentales y ciudadanos o usuarios de la misma.

El problema que surge a raíz de estas reflexiones es claro: ¿cómo las organizaciones públicas actuales, diseñadas, pensadas y culturalmente adaptadas a la idea de un Estado monolítico y de una sociedad homogénea, pueden cambiar para acercarse a responder a las necesidades de una red de organizaciones públicas y de una sociedad plural y heterogénea?

La mayor parte de las organizaciones deberá pasar por un amplio y difícil proceso de transición. Cambiar el sentido de las organizaciones no puede pretenderse como una labor instrumental, lineal, donde a partir de ciertos mecanismos *ad hoc*, sea observable un cambio automático. Más bien se deberá enfrentar el reto de encontrar vías de impulso hacia el cambio en organizaciones públicas, dejando espacio para la participación de los propios involucrados y de los grupos sociales.

El análisis de estos procesos es el objeto de este artículo. El estudio de innovaciones en organizaciones públicas permite observar la acción de organizaciones concretas que se ven inducidas a crear nuevas y distintas formas de relación y vinculación entre sí y con el contexto, ante situaciones turbulentas de cambio. La innovación, en sus diferentes formas, parece ser una tendencia necesaria en organizaciones sometidas a una complejidad creciente, buscando así modificaciones en sus patrones de acción y de relación, que produzcan nuevas interfases, estructuras y resultados.

Parece fundamental en la actual coyuntura preguntarse cómo innovan las organizaciones públicas. Para esto es necesario avanzar en el diseño de esquemas para estudiar los procesos innovadores en organizaciones complejas, como es el caso de las organizaciones públicas.

El presente artículo intenta dar respuesta inicial a estas preguntas. En un primer momento se realiza una reflexión metodológica para estudiar la innovación en organizaciones, derivando en una propuesta metodológica que permita hacer estudios válidos a través de las categorías éxito e innovación. Posteriormente, a la luz de esta metodología, se hace referencia a

tres casos estudiados en organizaciones públicas que realizaron algún tipo de innovación, encontrando diferentes grados de profundidad en el desarrollo de las mismas y obteniendo alguna información adicional para estudios futuros.

LA INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL. UN CONCEPTO DIFUSO

La innovación organizacional ha venido siendo objeto de estudios que desde diversas ópticas se preocupan por los cambios en las organizaciones, ya sea como resultado de una dinámica del conflicto que obliga a nuevas formas, estructuras o procesos en la organización, ya sea como cambios internos para lograr un mejor desempeño.

La concepción de innovación ha sido diversa, yendo desde una idea mecánica que asume simplemente que ciertas técnicas o métodos de gestión son en sí portadores de un potencial innovador, hasta visiones en las que se asume que la innovación es un "constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción" (Damanpour, 1989).

Una primera distinción que se hace es entre innovación técnica e innovación administrativa. Damanpour (1984) se preocupa por analizar la relación entre ambos aspectos y su vinculación con el desempeño organizacional. Según este autor, es importante distinguir las fases de iniciación, desarrollo y puesta en marcha, analizando —de preferencia— la innovación en su fase de ejecución una vez que ha mostrado su capacidad de generar un mejor desempeño organizacional. La puesta en marcha, desde esta perspectiva, es el momento en el que los miembros de la organización han asimilado el uso de un nuevo recurso, sistema, programa o política.

Por innovación técnica se entendería aquella que afecta el sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización.

A partir de la combinación que se da entre estos tipos de innovación se sugiere una clasificación de cuatro tipos de organización (Damanpour, 1989).

Según los trabajos de este autor (véase el cuadro 1), las organizaciones del tipo D facilitan la adopción de innovaciones y la asociación entre estos tipos de innovación es más frecuente en organizaciones de alto desempeño. Las organizaciones del tipo A no conducen a una dinámica innovadora, y los tipos B y C son inciertos, aunque se sugiere que en el tipo B habría una mayor propensión a la innovación.

Cuadro 1. Innovaciones

		<i>Innovaciones administrativas</i>	
		<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Innovaciones técnicas</i>	<i>Bajo</i>	tipo A Mecánico	tipo B Administrativo Burocrático
	<i>Alto</i>	tipo C Tecnológico Burocrático	tipo D Orgánico

FUENTE: Daft, 1982.

En la visión de estos estudios subyace el supuesto de que los cambios sociales en la organización giran alrededor de los cambios técnicos; éstos serían los elementos más importantes en la actividad organizacional, quedando al aspecto administrativo proveer los equilibrios necesarios al sistema sociotécnico. Este planteamiento original de Woodward (1965) y Terrence (1963) dificulta el estudio de innovaciones en organizaciones no industriales o sociales en las que las innovaciones técnicas son difícilmente identificables.

Otros autores (Mintzberg, 1979) se preocupan específicamente por la estructura organizacional como una variable facilitadora o bloqueadora de iniciativas innovadoras. Al estudiar esta relación a partir de los seis componentes básicos de la dinámica estructural de las organizaciones (base operativa, cabeza estratégica, línea media, estructura técnica, personal de apoyo e ideología), el autor propone diversas configuraciones posibles en el nivel organizacional (Mintzberg, 1991):

- a) Organización empresarial (amplia base operativa, pequeña cabeza, sin personal, sin estructura técnica).
- b) Organización máquina (amplia línea media, utilización de personal y técnica en el nivel operativo y administrativo más que en el directivo).
- c) Organización profesional (amplísima base operativa, muy reducida cabeza, mínima estructura técnica y línea media, así como amplio personal operativo).
- d) Organización diversificada (base operativa que reproduce dentro de sí estructuras organizacionales autónomas).
- e) Organización innovadora (también llamada *adhocracia*, domina-

da por expertos que buscan colaborar. Releva la coordinación al mutuo ajuste que se da por la elevada capacitación o capacidad especializada de expertos que se une en lazos de lealtad comunales, por lo regular en estructuras matriciales. La autoridad se distribuye a lo largo de la estructura, dependiendo de la experiencia y maestría requeridas. Se encuentra en contextos complejos y dinámicos que requieren innovaciones constantemente).

- f) Organización misionera (línea media amplia, base y cabeza reducida, con miembros en una línea de unión muy fuerte).
- g) Organización política (igual que la misionera, pero donde las fuerzas del disenso son las más fuertes).

Las capacidades de innovación sofisticada varían dependiendo de la configuración de la organización. Las organizaciones innovadoras tienen una estructura orgánica muy elevada, con poca formalización, trabajo especializado basado en el conocimiento, una tendencia a grupos de especialistas en unidades funcionales, trabajo en equipo y descentralización considerable.

En este tipo de configuración se combina una estructura orgánica, que responde a contextos dinámicos, con estructuras descentralizadas que enfrentan altos niveles de complejidad. Sin embargo, una adhocracia innovadora que sobrevive tenderá también, a través del tiempo y si la dinámica de generación innovadora no se mantiene, a burocratizarse.

Existen también estudios relacionados con la innovación como un producto del control jerárquico, como los de Thompson (1963), así como quienes sostienen que la innovación, por el contrario, es producto de la autonomía individual, como Aiken (1971) y Kimberly (1981). Respecto de esta preocupación, Feldman (1989) emplea el concepto de cultura para analizar la relación de la autonomía y el control, y derivar así el esfuerzo innovador de una organización como parte de la cultura, es decir, del sistema de símbolos de los individuos. Desde esta perspectiva entonces, el individuo es el elemento innovador, no la técnica, ni la estructura.

Esta idea ha sido igualmente cuestionada por algunos autores (Nicholson, 1990) que sostienen que no existe una relación directa entre el nivel micro de la innovación (individual) y el macro (propensión de la organización para ser innovadora). Asimismo, otros (Drucker, 1990) ven la cuestión de la innovación como algo ligado estrictamente a una mentalidad empresarial (más que gerencial) en la que la mente emprendedora y visionaria crea las posibilidades de desarrollos innovadores.

Mascarenhas (1991), por su parte, sostiene a partir de investigaciones

realizadas en el sector de bienes de capital que la adopción de innovaciones ha sido positivamente relacionada con la intensidad de la competencia. En este sentido el potencial innovador de una organización se origina en presiones del contexto y en acciones de competidores, es decir, que la innovación sería un proceso reactivo. En este mismo sentido, innovación y éxito, vistos en el ámbito nacional e internacional, dependen tanto de una estructura adecuada de competencia por empresa (diferenciación, segmentación y costos) como de una lógica nacional (cultural, económica, política y logística) que permitan el éxito (Porter, 1991). La vinculación de ambas se ha dado en un proceso en el que las variantes son muchas, pero que según este autor es posible de sintetizarlas como una estructura "cultural nacional" para el éxito económico.

Finalmente Drazin (1990), entre otros, parte de la concepción de que los cambios y las innovaciones son acciones de individuos y grupos que buscan establecer, mantener o defender cotos de poder. Desde esta perspectiva, los apoyos u obstáculos que los grupos generan en relación con un proceso innovador dependerán del aumento o disminución de espacios de poder que se visualizan. Toda innovación, finalmente, será el producto del poder de un grupo y la movilización de sus "clientelas" o recursos de poder, donde la real incorporación de ésta depende en gran medida del resultado de las negociaciones y percepciones de los actores respecto a la forma en que la estructura de poder se ve afectada.

HACIA UNA PRECISIÓN DEL CONCEPTO DE INNOVACIÓN

A partir de las referencias anteriores, es claro que el concepto de innovación organizacional es difícil de aprehender. El proyecto "Éxito e innovación en la gerencia en América Latina"* ha definido este concepto como: "...el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera" (Davila, 1991). Se asume como concepto relativo, sujeto a un contexto y momentos determinados. Se relaciona con "estructuras y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado".

Esta amplia concepción de la innovación abarca los procesos desde su nivel funcional (Damanpour, Daft, Porter), su nivel estructural (Mintz-

* Éxito e innovación en la gerencia en América Latina, Ginebra, CCSM/CLADEA/INTERMAN. Algunas de estas reflexiones formaron parte de este proyecto internacional.

Cuadro 2. Niveles de profundidad de la innovación

<i>Nivel</i>	<i>Información requerida</i>	<i>Criterios para la evaluación del éxito</i>
Funcional (hacer nuevas cosas de una nueva manera, nueva combinación de recursos)	<ul style="list-style-type: none"> participantes marco normativo diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad) diversificación (nuevas actividades) 	<ul style="list-style-type: none"> eficiencia interna mejora en la relación insumo-producto mayor calidad menores costos mayor productividad
Estructural (nuevas estructuras, formas organizativas)	<ul style="list-style-type: none"> reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas) diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles 	<ul style="list-style-type: none"> eficacia de la acción cooperativa instancias de coordinación simplificación de procesos de comunicación flexibilidad ampliación de redes interorganizacionales
Comportamental (nuevas actitudes, valores y arreglos)	<ul style="list-style-type: none"> propensión al conflicto diseño de mecanismos de resolución del conflicto generación de procesos de negociación modificación en la estructura de poder cambios de actitudes hacia la acción cooperativa participación voluntaria identificación con valores organizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> clima de negociación y consenso en la organización instancias de participación resolución de conflictos mística de cooperación revalorización del servicio público cultura de cambio organizacional

Cuadro 2. Conclusión

<i>Nivel</i>	<i>Información requerida</i>	<i>Criterios para la evaluación del éxito</i>
Relacional (nuevas formas de relación organización-sociedad)	<ul style="list-style-type: none"> procesos adaptativos logros organizativos nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, competidores, etc. creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociación diseño de nuevos modelos de análisis del contexto 	<ul style="list-style-type: none"> nueva estrategia de relación intraorganizacional y entre la organización con usuarios-clientes análisis de variables de desempeño propias del sector (cobertura) grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto efecto sectorial económico, social regional, político, mercantil, etc., de la acción organizacional

berg) hasta el nivel de comportamiento (Feldman, Drazin, Drucker). No abarcaría un cuarto nivel, muy poco tratado en la bibliografía sobre el tema, que podemos denominar relacional, en el que la influencia del contexto es muy importante (Mascarenhas, Porter). Estos niveles, si bien sólo es importante retenerlos desde la perspectiva analítica dado que en la realidad los procesos innovadores los entremezclan, parecieran constituir elementos para un primer acercamiento metodológico al problema de la innovación (véase el cuadro 2).

a) Nivel funcional de la innovación. Este nivel de innovación se entendería como el “hacer nuevas cosas”, nuevos procesos, que no tenían antecedentes en la organización analizada y que generalmente surgen de la dinámica del contexto (competencia, dinamismo tecnológico, nuevas disposiciones gubernamentales, etc).¹ Las

¹ En el caso en que además la innovación sea un referente recién creado como tecnología administrativa, este nivel se hace más complejo ante la poca experiencia que se tenga de los posibles resultados y efectos de una nueva tecnología. De esta manera, sería necesario poner mucha atención en los efectos causados, en un sentido de análisis particular de cada situación, en que las generalizaciones deben ser hechas con cautela.

estrategias de diversificación caerían en este nivel de análisis en la medida en que sean procesos de diversificación originados en el sector de actividad de la organización. Es claro que este nivel muy posiblemente tenga su dominio en las innovaciones técnicas.

- b) Nivel estructural de la innovación. En este nivel se entienden nuevas formas organizativas, no convencionales, de organización de recursos (materiales, técnicos, humanos), es decir, nuevas articulaciones de los elementos organizacionales, un nuevo orden de referencia para la toma de decisiones. Esta nueva estructura deberá observarse a partir de un "momento de cambio" en el que se puede identificar con precisión la situación anterior y la situación actual. Aquí cabría mencionar que el concepto de estructura no se refiere estrictamente al ámbito formal o a la representación normativo-legal, sino a la estructura real de los procesos de toma de decisiones, independientemente de su correspondencia con la estructura formal. Además, la innovación identificable está más lejos de ser catalogada como una tecnología formal. Son más bien espacios de reacomodo organizacional, con una intencionalidad.
- c) Nivel comportamental de la innovación. Este nivel se refiere al ámbito de las expectativas individuales, la modificación de patrones de conducta, los nuevos arreglos organizacionales entendidos como rearticulaciones en la red de influencias, alianzas y coaliciones en estructuras de poder amorfas y disímbolas entre actores (Clegg, 1989). Aquí cabe igualmente la aceptación de nuevos valores, es decir, de una nueva cultura organizacional (Arellano, 1992). Este nivel de innovación sería muy profundo, en que el proceso innovador ha logrado un arraigo pleno incluso en el nivel individual. Es también de suponerse que en este caso el proceso innovador tendrá mayor probabilidad de consolidación y mantenimiento, desencadenando procesos innovadores accesorios.
- d) Nivel relacional de la innovación. Es aquel en que las complejas vinculaciones entre contexto y organización, en su mutua dependencia y efectos recíprocos, procrean necesidades y factores innovadores, donde éstas reconfiguran incluso la relación con las redes de actores externos y las agencias de poder e influencia que las enmarcan. Asimismo, estas redes influyen de manera determinante en algunas situaciones para generar innovaciones reactivas.

Los niveles de innovación mencionados no pretenderían ser un instrumento de tipificación rígido para el análisis de experiencias innovadoras

concretas, sino elementos que ayuden a entender una experiencia en un momento determinado en un *grado de profundidad* particular. Se parte del supuesto de que en general los elementos detonadores de un proceso innovador se ubicarán en el nivel funcional o estructural, incluso relacional, y que en un proceso de desdoblamiento de la dinámica innovadora, podrán arraigarse en el nivel de actitudes o de comportamiento individuales. Sin embargo, este supuesto se asume en el caso de que las innovaciones sean procesos planeados por la cúspide organizacional con un sentido de inducción arriba-abajo (*top-down*). No se excluye el caso contrario, aunque se asume menos probable, que el proceso innovador sea inducido por la propia base de la organización (*bottom-up*).

Otro aspecto que debe mencionarse es que los cuatro niveles referidos se interconectan de tal forma que en momentos posteriores al proceso detonador original de una innovación se van dando efectos multiplicados en el resto de la organización, afectando a su vez nuevamente los niveles funcional, estructural, comportamental y relacional, generando muy posiblemente una dinámica innovadora de largo alcance (situación de una organización innovadora según Mintzberg, o de una cultura orientada a la innovación según Feldman).

Para el caso de estudio empírico de innovaciones organizacionales, parecería conveniente detectar los procesos innovadores originales, su gestación y naturaleza, para luego abarcar su desarrollo, es decir, el grado de profundidad (funcional, estructural, comportamental y relacional) al que llegó a implantarse el proceso de cambio asociado al detonador de la innovación. Esta desarticulación en fases del proceso intentaría aislar el elemento que inició la innovación de los efectos del mismo sobre la dinámica organizacional; de no lograr al menos una aproximada separación en este sentido, se corre el riesgo de atribuir a una idea innovadora particular un amplio poder de generación de cambio en la organización que posiblemente, más que ser un efecto directo de la idea innovadora original, sea efecto de un proceso mucho más amplio y complejo que al ser un espacio multirrelacionado no permite establecer de manera automática causalidades lineales y simples.

Desde esta perspectiva, el objeto de estudio en el tema de innovación organizacional se centra en entender los *procesos derivados* de la innovación organizacional y las variables o marco situacional que permiten un desdoblamiento amplio o restringido del proceso (elementos fundamentales que hacen la diferencia).

A partir de lo anterior se asume el concepto de innovación organizacional como *el elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfi-*

guración y cambio de uno o varios elementos de una organización (funciones, estructuras, comportamiento y relaciones en el contexto) que puede ser capaz de afectar la "agencia" organizacional. El concepto de agencia se refiere al *locus* de calculabilidad e interpretación construido por los actores en estructuras organizacionales y en sus símbolos culturales de acción, en una relación de interpenetración actor-estructura (Giddens, 1984; Clegg, 1990; Arellano, 1992).

LOS ALCANCES (ÉXITO) DE UN PROCESO INNOVADOR

Todo proceso innovador, al desencadenar procesos asociados de cambio, vayan éstos desde un nivel funcional hasta uno estructural o incluso de comportamiento y relacional, adquiere una diligente multiplicación de efectos no necesariamente controlables por el grupo inductor de la iniciativa innovadora. El efecto lógico es que la innovación organizacional siempre sea portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos para el grupo promotor. Éste tendrá una relativa capacidad de conducción no exenta de accidentes o efectos contraintuitivos que lo obliguen a intentar, en un momento dado, un repliegue o ajuste de la iniciativa innovadora para recuperar la situación inicial ante la previsibilidad de una situación comparativamente menos deseable que la original. Incluso podría darse el caso de que la innovación sufra una "contrarrevolución" conceptual, en la que el sentido inicial, primero, no sea el que se buscaba realmente (posibilidad de uso de una estrategia) o, segundo, en la que el sentido original se vaya "desviando" y el grupo promotor lo ajuste, cambiando de dirección o énfasis. Más valdría no siempre observar el proceso innovador como eso, es decir como proceso lógico y secuencial. Es claro que esto dificulta mucho el estudio, pero es de sustancial importancia.

Igualmente se dan iniciativas innovadoras que no logran desencadenar procesos de cambio, por lo cual no podrán concebirse como innovaciones organizacionales a partir de la definición propuesta. Sin embargo, en algunos casos este tipo de iniciativas "fracasadas" deben esta condición al desencadenamiento de procesos obstaculizantes o defensivos por los participantes; este tipo de situaciones de "neutralización" de iniciativas por lo regular generan procesos derivados de conflictos, aversión o rechazo.

Más allá de los objetivos implícitos o explícitos buscados por el grupo promotor de la iniciativa, la categoría de éxito en los alcances aparece como un valor deseable de todo proceso innovador. El proyecto en el que se inscribe esta reflexión se ubica en el análisis de experiencias de innovación

organizacional en tanto procesos generadores de un mejor desempeño de las organizaciones; es decir, el análisis de aquellas innovaciones cuyos procesos asociados de cambio se configuraron de tal forma que permitieron un desempeño organizacional (crecimiento, beneficios, coberturas, etc.) cualitativamente superior a la situación anterior.

En este sentido se plantea otro reto metodológico para el análisis empírico. ¿Cómo evaluar el éxito? ¿Qué tipo de éxito evaluar? ¿Qué grado de madurez (consolidación) del éxito es necesario para el análisis?

Al respecto se sugiere, en una primera instancia, evaluar el éxito interno del propio proceso innovador; esto es, la observación del grado de profundidad y desdoblamiento que logró abarcarse a partir del detonador innovador. Lo anterior permitirá entender la naturaleza profunda de la propia innovación, análisis sin el cual cualquier éxito organizacional que se evaluara sería asimilado como resultado causal de una iniciativa innovadora, lo cual, como se argumentaba en el punto anterior, sería una visión simplista de un proceso altamente complejo. Sin entender los reajustes que se derivan de una innovación organizacional y el sentido que adquieren, no se entendería el porqué una iniciativa innovadora logra desencadenar procesos favorables a los logros organizacionales y por qué otros no lo consiguen o sufren desviaciones marcadas. Éste debe ser un punto fundamental del análisis de la relación, innovación y éxito (elementos fundamentales que hacen la diferencia).

Cabe señalar en esta perspectiva algunos factores de éxito que servirán como criterios de evaluación. En el nivel funcional se hace referencia, por ejemplo, a la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos de la organización. La evaluación de cómo los procesos innovadores implantados han logrado agilizar procedimientos de trabajo, mejor adaptación a restricciones tecnológicas, reducción de costos y recursos, etc., en suma, una mejor relación insumo-producto aun cuando este análisis se haga en el ámbito interno de la organización. Prevalece una evaluación de eficiencia interna, la cual puede o no haberse traducido en un mejor desempeño global de la organización. Sin embargo, creemos que en este momento de análisis del éxito de la propia innovación sólo interesaría la eficiencia interna.

En el nivel estructural, la evaluación pasaría por el análisis de los efectos que la innovación ha ido teniendo en los procesos de toma de decisiones, si éstos han modificado sus premisas de referencia, su dinámica y articulaciones de análisis, su ritmo y orientación. Elementos asociados a este análisis son los circuitos y calidad de la información, la oportunidad de decisiones, la reconfiguración de redes de comunicación, el ajuste de

los mecanismos de coordinación, dirección y control. Igualmente los procesos innovadores inducen en muchos casos a estructuras con un mayor grado de descentralización y participación de agentes en el proceso de toma de decisiones. Con el análisis de este conjunto de elementos se podrá observar una reorientación de los procesos de toma de decisiones hacia logros organizacionales, que en principio podrá incrementar la eficacia de la acción colectiva en el espacio organizacional. Nuevamente en este caso el análisis se mantiene en el nivel interno.

En el nivel de comportamiento la evaluación del éxito reviste un mayor grado de complejidad. Es complejo pretender evaluar una nueva mística y actividad individual en relación con la acción cooperativa, porque los métodos no aclaran el grado de convicción profunda que tiene un individuo al modificar su comportamiento. Sin embargo, sin pretender por el momento comprender la profundidad de la convicción parecería válido, en una primera instancia al menos, detectar cambios de comportamiento hacia la acción cooperativa, sean éstos derivados de la adopción de valores profundos en el individuo o simplemente actitudes derivadas de una reconfiguración de la estructura de poder, nuevos juegos o papeles de negociación de grupos e individuos. Lo fundamental aquí sería detectar una modificación clara y aparentemente sólida del clima organizacional que facilite la acción colectiva, los procesos de negociación y acuerdo para el logro de fines organizacionales. En este sentido, sería de suma utilidad poder observar los cambios en los espacios estratégicos de los actores, cuando sus papeles funcionales o legales cambian de hecho.

La evaluación interna del éxito de la innovación permite realizar un juicio sobre el potencial generador de cambio de las iniciativas innovadoras y las condiciones que permiten que dichos procesos de cambio se den en un sentido y grado de profundidad determinados. Sin embargo, una organización particular pudo haber implantado un proceso innovador altamente exitoso que permitió lograr mayores niveles de eficiencia interna, eficacia en su acción, mejor clima organizacional y, aun así, no ser espectacularmente exitoso a causa de una gran diversidad de factores propios de la dinámica contextual. La teoría de la contingencia, por ejemplo, subraya que, si bien hay factores propios del perfil de la organización y su desempeño, también hay condiciones propias de la dinámica y "accidentes" del contexto o que son los que determinan, en conjunto, las causas del éxito organizacional. En algún sentido, el éxito es una categoría relativa que debe de ser explícita en términos de quién la observa, en qué sentido o parcela de la realidad y con qué alcances temporales se está hablando.

De no pasar por un análisis detallado del éxito de una innovación, se

podría cometer el error de, pretendiendo estudiar innovaciones que explican el éxito, estar en realidad estudiando "accidentes" contextuales que en ocasiones son los determinantes. La fase del análisis externo o global del éxito organizacional se deberá evaluar, por tanto, estableciendo relaciones con el análisis interno. De no encontrarse una relación explicativa del desdoblamiento de un proceso innovador no se podría concluir, de ninguna manera, que la iniciativa innovadora sea el origen del éxito. En estos casos habría que buscar eventos contextuales que muy posiblemente explican la situación de éxito.

Ahora bien, en cuanto a la evaluación del éxito global de la organización habría que relativizar inicialmente su valor como categoría de análisis; esto es, llevar la reflexión al ámbito situacional. Puesto que el éxito como tal, si bien depende de esfuerzos organizacionales, también dependerá de la evolución de un sector de actividad y de un conjunto de variables externas mercantiles, tecnológicas, políticas, económicas, etc., sería pertinente hablar de *situación de éxito* en la que se ubica una organización, lo cual implica que si alguna o un conjunto de variables evolucionan repentinamente hacia otro tipo de situación, la organización central podrá perder su posición de éxito sin necesariamente dejar de ser una organización exitosa a menos que fuera incapaz, en el mediano plazo, de volver a colocarse en una situación de éxito.

Esta aclaración cobra gran validez en el análisis empírico, en el cual se corre el riesgo de seleccionar casos de estudio a partir de situaciones exitosas que pueden ser temporales, efímeras o aparentes, y dejar de lado el estudio de organizaciones exitosas que en el momento del análisis, sin embargo, no ostentan una clara posición de éxito. La enseñanza para la gestión de organizaciones, que surge del análisis de experiencias, tiene un mayor valor en el caso de organizaciones que sobreviven, perduran y han logrado innovaciones oportunas que pudieron llevar a situaciones de éxito en varios momentos de la historia de una organización, y no tanto en el caso de organizaciones que accidentalmente pudieron colocarse en situaciones exitosas y en las que no se garantiza una consolidación de mediano o largo plazo, y a partir de las cuales la improvisación, los imprevistos, un liderazgo personal efímero y, por qué no, la "suerte" (sucesos no previsibles) fueron factores clave.

A partir de lo anterior, la evaluación global del éxito organizacional deberá incorporar un análisis en el tiempo que arroje información relevante, no tanto sobre la situación de éxito (sin dejarlo de lado totalmente) sino de la *propensión de la organización al éxito*.

La evaluación del desempeño global podrá estudiar comparativamente

el nivel de logros en un sector de organizaciones similares, así como el grado de cumplimiento de objetivos que se ha fijado. Ambos aspectos estudiados en una perspectiva de evaluación temporal, detectando procesos innovadores en el proyecto, darán cuenta de experiencias innovadoras exitosas.

UNA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LA INNOVACIÓN Y EL ÉXITO EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Sin pretender esquematizar un procedimiento metodológico complejo como el que se ha descrito hasta este momento, se propone una guía secuencial para abordar estudios empíricos en el ámbito organizacional.

En este punto siempre se plantea el dilema de la elección de las organizaciones que se van a estudiar. ¿Se parte de experiencias exitosas o de la detección de organizaciones públicas innovadoras? En el primer caso el riesgo es seleccionar organizaciones en situaciones de éxito que, sin embargo, no necesariamente tienen una propensión estructural al éxito, o también se pueden elegir casos que no sean organizaciones particularmente innovadoras; ambas situaciones mencionadas quedarían fuera del interés central del estudio. El segundo caso corre el riesgo de elegir organizaciones con características innovadoras que, sin embargo, no han presentado un desempeño particularmente destacado. Esta situación igualmente quedaría fuera del estudio, a menos que se tome como variable de control.

Por tanto, se trata de detectar, ya sea organizaciones exitosas (situación de éxito con una definición explícita y aceptada como indicador de un desempeño destacado en el sector de actividad, precisando la relatividad en tiempo y espacio del término) que además de ser estructuralmente propensas a destacar, quepa suponer que su éxito está asociado a procesos innovadores en marcha o ya consolidados, o bien organizaciones en una dinámica de innovación (proceso de reconfiguración) y que hayan mostrado un desempeño particularmente destacado.

Los casos fuera de estas situaciones no garantizan reunir las dos condiciones del proyecto (innovación y éxito) ni estudiar los elementos que "hacen la diferencia" (relación entre ambas, situación que posibilita un desarrollo favorable de procesos innovadores, desdoblamiento de la innovación, etc.) y sólo cabría estudiarlas como experiencias de referencia. En el cuadro 3 se presentan los criterios para la elección de experiencias que se van a estudiar.

Cuadro 3. Matriz para elegir las experiencias que se van a estudiar

		<i>Innovación</i>	
		Proceso inicial	Proceso ampliado
<i>Éxito</i>	Estructural (propensión al desempeño exitoso)	Situación riesgosa "A" El análisis puede sobredimensionar el valor de una iniciativa innovadora poco desarrollada	Situación central del estudio "B" Existe mayor poder demostrativo de la experiencia. Asimismo, mayor riqueza para el análisis al tratarse de procesos de amplio desarrollo con procesos de innovación derivados
	Coyuntural (situación de éxito)	Situación aparentemente no deseable para estudiar "C" El análisis tiene poca base en procesos no maduros en situaciones poco claras de efecto	Situación riesgosa "D" El análisis puede llevar a conclusiones prematuras sobre el éxito organizacional (posible como situación de referencia para control)

APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA PARA EL ESTUDIO DE EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN EN ORGANIZACIONES PÚBLICAS MEXICANAS

A partir de la metodología propuesta se han analizado los casos de tres organizaciones públicas que han realizado procesos innovadores. Este estudio debe ser analizado más como una primera aproximación a la aplicación de la propuesta metodológica que como un estudio que pretende llegar a conclusiones definitivas. La primera organización estudiada, que denominaremos de vivienda, se enfrenta a la necesidad de transformar su vinculación con el contexto, yendo de un tipo de relación clientelista a una de tipo profesional. La segunda, que denominaremos de reconstrucción, debió enfrentarse a la coordinación y negociación desde una perspectiva innovadora con diversos grupos de la sociedad para resolver el problema de reconstrucción de vivienda derruida por un terremoto. La tercera, que

denominaremos ayuntamiento, se refiere a la administración de un municipio que trató de ir más allá de su misión legal de otorgar servicios, para involucrar a la sociedad en la mejora de su situación, en condiciones políticas complejas.

A continuación se describen brevemente estas experiencias analizadas. Puesto que no es pretensión de este artículo profundizar en los casos, sólo se hará una breve descripción, buscando derivar enseñanzas para el estudio de innovaciones.

La organización de vivienda: de una relación clientelista a una organización pública de mercado

Esta organización pública, encargada de otorgar créditos para la construcción de vivienda a los trabajadores, fue creada a la luz de un sistema político particular: el de México en 1970. Las crisis políticas de 1968 y 1971 obligan al sistema político a crear mecanismos de vinculación más fuertes entre la sociedad y el Estado. Muchos de éstos fueron desarrollados desde el propio Estado, a través de la red corporativa o sectorial que caracteriza el sistema político de esos años. La institución de vivienda estudiada es una de las organizaciones inmersas en este proceso.

Esta organización tenía un papel económico llevado a través de fines políticos clientelares. La relación con los sindicatos corporativizados significaba en realidad el vínculo básico con la sociedad. La vivienda era otorgada en negociaciones con el sindicato, dejando gran parte del proceso bajo el control de éstos. Los efectos objetivos de esta política se tradujeron en apoyos y presiones desde diversos grupos sociales y sindicales por la "cuota" de vivienda (en términos clientelares), con una escasa o nula recuperación económica de los créditos otorgados.

A partir del proceso de modernización iniciado en 1982 y profundizado desde 1988, la política hacia el sector cambia. Desde ese momento los bancos son incorporados al otorgamiento de vivienda, en coparticipación con este tipo de organizaciones como la de vivienda, generando con ello una serie de consecuencias complejas para la organización.

La primera es que la recuperación económica comienza a ser importante. La viabilidad del crédito ahora subraya patrones económicos que salen de la relación clientelar. Con esto, las vinculaciones políticas de antaño se ven afectadas pues el criterio económico entra en primer lugar antes que el clientelar-político. La organización de vivienda se ve obligada a cambiar para adaptarse a estas nuevas condiciones y lo tiene que hacer en

una verdadera revolución cultural interna y sin generar conflictos políticos de alta envergadura.

La innovación es la incorporación de un sistema de planeación estratégica que tiene como fin explícito redefinir los patrones de vinculación entre la organización y sus actores externos así como los internos. Esto es, una línea de transformación organizacional hacia la flexibilización y profesionalización, que genere una nueva vinculación con el exterior y a la vez una modificación de las acciones internas de la organización.

Funcionalmente, la innovación se expresó en la aplicación estricta de los reglamentos creados para la asignación de vivienda como mecanismo detonador de aceptación de reglas existentes, pero que eran sobrepasadas por la relación clientelar. Los procedimientos de estudio y recuperación del crédito se subrayaron y reformularon para incorporar un control más directo desde la propia organización. Sin embargo, en este nivel se tuvo que mantener en varios casos la relación clientelar para no crear conflictos mayores.

Estructuralmente, se buscó establecer nuevos espacios de actuación de los actores a través de una jerarquización de actividades que pusiera énfasis en la capacidad técnica para el estudio de los casos de crédito que ahora tenían que ser enfrentados, así como la flexibilización de la capacidad de trabajo, pensando en estructuras adhocráticas.

Comportamentalmente, ha sido difícil que la innovación genere nuevos patrones de actitud y arreglos entre los actores. Las estructuras de poder han sido afectadas en el interior de la organización, pero no lo suficiente para hablar de una modificación radical hacia nuevos valores organizacionales de eficiencia y cooperación flexible.

Relacionalmente, es difícil decir que la organización es hoy una flexible y profesional adhocracia. Los cambios de interlocución con los agentes exteriores no han sido definitivos dado que todavía están influidos por los mecanismos del pasado, generándose graves conflictos para cumplir la política a la luz de la agencia creada inicialmente en la red clientelar. Realizar un esfuerzo por impulsar el cambio en este nivel requeriría una decisión política de mayor envergadura que tratara más directamente con el conflicto generado por el cambio en la lógica clientelar.

En este caso se observó cómo una innovación (adopción de un modelo de planeación estratégica) fue capaz, efectivamente, de generar procesos de cambio en los niveles funcional y estructural; en menor medida se pudo observar en el nivel comportamental. En sus relaciones con el contexto se dieron cambios claros en los procesos de negociación, aunque todavía no definitivos. Se condiciona la negociación con agencias de intermediación

(sindicatos) a otro discurso, con la redefinición de los espacios de decisión e influencia. Se comienzan a establecer nuevos mecanismos de interlocución con los usuarios directos (trabajadores) eliminando en ocasiones, al menos técnicamente, la presencia de sindicatos. Lo exitoso de esta experiencia puede ser su capacidad de romper inercias y tradiciones clientelares para intentar nuevos espacios de acción directa.

La organización de renovación: una organización articuladora de consensos, flexible y eficaz

Posteriormente a los sismos de 1985 en la ciudad de México, la devastada ciudad se vio paulatinamente sorprendida por la acción de la sociedad civil. Esta reacción se generó ante la incapacidad gubernamental para dar rápida respuesta al auxilio y recuperación de las condiciones de higiene, seguridad y reconstrucción. Una multiplicidad de organizaciones independientes surgieron entonces con el fin de amalgamar intereses y ser contraparte en la negociación con el gobierno.

Esto, si bien fue una expresión de la capacidad organizativa de una sociedad, también generó una serie de complejidades:

- políticas, porque el Estado debía recuperar su papel de organizador mediante su negociación con organizaciones plurales, espontáneas y complejas.
- administrativas, porque el tratar con diversos grupos hacía más complejo el accionar de una organización, en el equilibrio entre negociación y acción oportuna.
- sociales, porque se requería respuesta rápida, oportuna y que respetara la dignidad humana; todo en una situación de caos por el desastre, los recursos escasos, un contexto de acción politizada y de negociación compleja.

Así, se decide la creación de una organización pública temporal que debía dar cuerpo coordinado a los diversos grupos en cuestión para la construcción y reconstrucción de vivienda popular para los estratos de la población más afectados por el terremoto. Esto es, la organización debería ser el centro neurálgico de negociación entre el Estado y la sociedad para aplicar los recursos de reconstrucción de manera rápida, eficaz y socialmente aceptable.

Esta organización es innovadora desde su origen, puesto que fue

creada para idear mecanismos de negociación y de aplicación de los recursos. La innovación puede caracterizarse como sigue:

- Funcionalmente se diseñan en poco tiempo mecanismos de trabajo para llevar a cabo la negociación, su seguimiento y búsqueda de resultados.
- Estructuralmente se van diseñando a lo largo de su corta vida una serie de reglamentos y redes de comunicación que le permitan tratar con todas las organizaciones civiles involucradas, buscando el equilibrio entre la negociación y el arribo a resultados de una manera ágil y eficaz.
- Comportamentalmente se observó cómo sus miembros se introdujeron en una red de valores dirigidos al consenso, a la búsqueda del acuerdo, al logro de puntos de equilibrio desde posiciones encontradas. Esta orientación hacia una acción concertada era realzada, además, buscando soluciones y acciones inmediatas.
- Relacionalmente se generó una estrecha vinculación con las organizaciones civiles, que sin perder el carácter de organización pública, le permitieron aparecer como un actor importante y legítimo en la búsqueda de resultados.

Esta organización logró establecer varios consensos para la repartición, ubicación y desarrollo de vivienda a grupos sociales muy afectados por el terremoto, éste fue un logro realizado en muy poco tiempo (2 años), lo cual estableció un récord en la construcción de vivienda durante ese lapso.

La organización ayuntamiento: del municipio que otorga servicios hacia una organización gestora con la sociedad

Esta organización se inserta en condiciones políticas históricas muy importantes. A la luz de la apertura democrática de finales de los años ochenta y principios de los noventa en México, el arribo de un partido de oposición a la gubernatura de varios estados se da por primera vez en la era moderna del país. El caso que estudiamos es el de un ayuntamiento que es capital de una entidad federativa ganada por un partido de oposición (Partido Acción Nacional, PAN). Pero el ayuntamiento capital del que hablamos, estaba gobernado por el partido dominante tradicional (Partido Revolucionario Institucional, PRI). Este acontecimiento marca una situación hasta entonces inédita en el sistema político mexicano posrevolucionario.

Además, esto sucede en un municipio fronterizo con Estados Unidos que se ha incorporado ampliamente a la dinámica de las maquiladoras, por tanto en una situación económica de amplia complejidad. Desde la perspectiva social, se enfrenta a una población altamente urbanizada, exigente e incluso preocupada por ejercer una evaluación continua. A fin de cuentas, se trata de una situación compleja que impulsa al cambio y a la generación de actitudes innovadoras.

La innovación que el grupo de este ayuntamiento generó, se sustenta en salir de los parámetros tradicionales y legales que plantean al municipio como una organización encargada de otorgar servicios a la población, para incorporarse a una lógica de integración y dirección dentro de una sociedad participativa.

A partir de este principio se dedicó a generar y articular una serie de comisiones especializadas con participación activa de agentes importantes de la comunidad, para tratar y plantear soluciones a situaciones particulares que el municipio enfrenta. Se crearon, entre otras comisiones, las de ecología, servicios de basura, control e impulso a maquiladoras, comisión de caminos y vialidad. Cada una de éstas alcanzó ciertos resultados en cada espacio, desde el crecimiento de plantas maquiladoras logrado por mecanismos de concertación y participación, hasta el aceleramiento de obras prioritarias para el municipio.

Funcionalmente la innovación generó una serie de cambios en reglamentos existentes (y, en otros casos nuevos reglamentos). Sin embargo, lo más importante es que inició una serie de procedimientos nuevos de participación ciudadana que obligó a una dinámica flexible para la realización de planes y asignación de tiempos organizacionales de ciertos grupos formales e informales.

Estructuralmente se requirió abrir una lógica que incorporó actores externos a los procesos organizacionales de toma de decisiones, replanteando tiempos y documentos oficiales a la luz de decisiones colegiadas y concertadas que no necesariamente tienen un procedimiento formal de inicio y fin de discusiones. La flexibilización estructural se fue convirtiendo en un requisito indispensable ante la modificación de ciertos parámetros de decisión que se generaron a partir de la vinculación entre actores internos del ayuntamiento y actores externos.

Comportamentalmente la innovación generó actitudes distintas por lo menos en el nivel directivo. Se generalizó la necesidad de incorporar discurso y actitudes de concertación y corresponsabilidad. Es difícil evaluar, ante el corto tiempo del periodo de una administración municipal, si en este nivel estos cambios discursivos y de actitudes lograron arraigarse,

así como observar si esta experiencia participativa ha modificado las expectativas de acción de algunos grupos de la población. Esta situación está siendo estudiada en el presente como continuación del estudio de esta experiencia.

Relacionalmente las dificultades que los procesos de descentralización han tenido, así como la incipiente dinámica de transformación municipal (tanto política, como legal y organizativamente) en México, no generan un ambiente para que este tipo de experiencia se multiplique y adquiera resonancia y continuidad. Sin embargo, es de esperarse que la tendencia a la participación social de diversos agentes, en actitudes de corresponsabilidad y coparticipación, poco a poco impulsen modificaciones en los patrones relacionales de las organizaciones municipales. Además, en este nivel se incorporan variables de poder y agentes conflictivos de muy alta complejidad, en los ámbitos estatal y federal, e incluso en el internacional, lo que hace pensar en ciertas transformaciones como una cuestión de más largo plazo.

En términos generales, el proceso innovador que incorpora de manera estructural y sustantiva a los agentes de la comunidad implica una transformación muy importante en los esquemas organizativos de los municipios. Efectivamente los mecanismos detonadores que los procesos coparticipativos generaron afectan el centro de la cuestión política y social que lleva a una organización municipal a transformarse de un prestador de servicios en, además, un actor sustantivo para la dirección y concertación ante una sociedad que comienza a ganar los espacios de acción que le son propios. Además, abre la puerta a situaciones reales ampliamente olvidadas en los discursos oficiales y teóricos: el conflicto político inherente y los intereses de grupo, impredecibles e incontrolables, como variable de acción de las organizaciones municipales.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS FINALES

En cada uno de los casos estudiados surgieron dilemas respecto al alcance del efecto en cadena a partir de un proceso innovador. Identificar esto con precisión en ocasiones fue casi imposible, dado que no se tenía documentación suficiente sobre la situación *ex ante* a la iniciativa innovadora; sin embargo, se confió en las argumentaciones dadas por los directivos entrevistados. La guía metodológica presentada en el apartado anterior sí permitió, en aproximación, diferenciar los tipos y niveles del efecto de la innovación.

Igualmente, la hipótesis de que más allá de atribuir un valor a la innovación en sí misma lo relevante del proceso es estudiar los efectos asociados que inducen un cambio real, parece corroborarse en las experiencias hasta este momento realizadas. Si bien el objetivo de este documento no es analizar los casos estudiados, se pueden hacer algunas observaciones.

En primer lugar, el *grado de madurez de la organización* surge como una variable importante que se debe observar con atención. Por ejemplo, en el caso estudiado de la organización de vivienda que tiene una antigüedad mayor, se manifiestan fuertes inercias hacia el comportamiento político de manejo de "clientelas" que, si bien esta dinámica está sufriendo una transformación, todavía no ha llegado a incidir claramente en el nivel comportamental y sólo lo ha logrado tíbiamente en el nivel relacional.

Por el contrario, en el caso de la organización de reconstrucción —la cual nace para llevar a cabo un propósito temporal como una organización en una situación de emergencia— las ideas innovadoras de su gestión penetran desde el nivel funcional hasta el comportamental y el relacional.

Un punto intermedio entre estos extremos estaría dado por el ayuntamiento que, si bien debe romper inercias heredadas, en un lapso temporal definido (3 años de administración) logra inducir cambios importantes en el nivel relacional aunque no tan claramente en el comportamental.

Igualmente la *reconfiguración en la estructura de poder* en las organizaciones aparece como una variable claramente observada. En los tres casos, los grupos promotores de procesos innovadores debieron asumir el costo de ceder espacios de poder en la medida en que se iban incorporando nuevos agentes a la innovación. Es decir que parecería una condición necesaria, al menos en los procesos de innovación observados, la cesión de espacios de poder de decisión si se busca un efecto real de la misma. De confirmarse este hecho en próximos estudios de caso, quedaría claro que un proceso innovador que no logra una reconfiguración de la agencia organizacional y de los círculos de poder difícilmente puede generar un cambio real.

Un aspecto importante que debe considerarse en el desarrollo de este tipo de estudios es que se requiere hacer el análisis con profundidad, aproximándose metodológicamente a los procesos de toma de decisiones. Es fundamental ir más allá de la simple perspectiva de los actores involucrados para observar las reconfiguraciones en las redes de poder y acción que se dan en la organización. Aquí es necesaria una alta capacidad de análisis: la "observación participante" debe ser parte de esa estrategia. Queda claro que en las experiencias estudiadas para el caso mexicano en esta

fase, el nivel trascendente no se buscó de manera sistemática, aunque estuvo presente como trasfondo directriz de las entrevistas.

Por otra parte, se recomienda ser cautelosos en la fase que sugiere la transferibilidad de innovaciones. Sin negar esta posibilidad, la profundidad de los estudios deberá ser suficiente para sugerir esta opción más allá de una visión mecánica. La transferibilidad de tecnología administrativa ha sido fuertemente cuestionada por los riesgos de sufrir sobresimplificaciones (Cabrero, 1989). En todo caso, parecería ser que la transferibilidad está más en el entendido de la particularidad de la experiencia y del proceso real vivido en situaciones concretas, que en la simple abstracción analítica de una nueva técnica o de un nuevo proceso.

Por último, cabe mencionar que esta vía de estudio abre una perspectiva muy amplia para la comprensión, en el nivel micro, de los procesos de cambio y reforma estatal. Si bien esto es así, existe un desinterés por observar nuestra propia experiencia de cambio, además de grandes dificultades para encontrar un acceso al estudio de procesos innovadores en organizaciones públicas. El hermetismo en el sector público y el temor a la observación por agentes externos sigue siendo uno de los grandes obstáculos para estudiar la naturaleza compleja de la administración pública en América Latina. Aun así es fundamental profundizar el estudio de innovaciones tanto para la corrección del proceso actual de cambio como para lograr una comprensión de nuestras organizaciones públicas, sus procesos, alcances, conflictos, su naturaleza profunda y sus potencialidades de adaptación y cambio. De no avanzar en esta vía no sólo se limitará nuestra capacidad de cambio, sino que desconoceremos, en lo esencial, el nuevo ente estatal que se está gestando.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAVANEL, H. *et al.* (1988), *La culture organisationnelle: aspects théoriques, pratiques et méthodologiques*, Québec, Gaetan Morin E.
- ADVISORY COMMITTEE ON INDUSTRIAL INNOVATION (1979), *Final Report*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- AIKEN, M. y J. Hage (1971), "The Organic Organization and Innovation", *Sociology*, núm. 5, pp. 63-82.
- ARELLANO, David (1991), *Planeación y gestión estratégica de organizaciones mexicanas. Un énfasis en el sector público*, México (en prensa).
- (1992), *Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: hacia nuevos paradigmas. (Agency y cultura organizacional. Una revisión crítica)*, México, CIDE.

- ARELLANO, D. y E. Cabrero (1991), "Modelos organizacionales autóctonos en América Latina ¿Utopía o Realidad?" en CIDE-UAM-HEC, *Modelos organizacionales en América Latina*, México, Addison W. (en prensa).
- BERLEW, D.E. y D.T. Hall (1964), "The Management of Tension in Organization: Some Preliminary Findings", *Industrial Management Review*, otoño.
- BOUWEN, R. y D. Fry (1988), "An Agenda for Managing Organizational Innovation and Development in the 1980's", en Lambercht, M. (ed.), *Corporate Revival*, Bélgica, Catholic U. Press.
- BOZEMAN, (referencias) (1989), *Managing Public Organization*, University of California Press.
- BRUNSSON, N. (1985), *The Irrational Organizations*, Chichester, Wiley.
- BURNS, T. y G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- CABRERO, E. (1989), "La importación de tecnología administrativa en México y sus efectos en la dinámica de las organizaciones", *Contaduría y Administración*, México, núm. 161, UNAM, julio-agosto.
- CLEGG, S. (1978), *Modern Organizations*, Londres, Sage.
- (1989), *Frameworks of Power*, Londres, Sage.
- DAFT, R.L. (1982), "Bureaucratic versus Nonbureaucratic Structure and the Process of Innovation and Change" en Bacharach, S.B. (ed.), *Research in the Sociology of Organizations*, Greenwich, Conn., JAI Press.
- (1990), "A Dual-core Model of Organizational Innovation", *Academy of Management Journal*, núm. 21, pp. 193-210.
- DAFT, R.L. y S.W. Becker (1978), *The Innovative Organization*, Nueva York, Elsevier.
- DAMANPOUR, F. (1987), "The Adoption of Technological, Administrative, and Acquired Innovations: Impact of Organizational Factors", *Journal of Management*, núm. 13, pp. 675-688.
- DAMANPOUR, F. et al. (1989), "The Relationship Between Types of Innovation and Organizational Performance", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 6, noviembre.
- DAMANPOUR, F. y T. Childers (1985), "The Adoption of Innovations in Public Libraries", *Libraries and Information Science Research*, núm. 7, pp. 231-246.
- DAMANPOUR, F. y W.M. Evan (1984), "Organizational Innovation and Performance: The problem of 'Organizational Lag'", *Administrative Science Quarterly*, núm. 29, pp. 392-409.
- DRAZIN, R. (1990), "Professionals and Innovation: Structural-functional versus Radical-structural Perspectives", *Journal of Management Studies*, vol. 27, núm. 3, mayo.
- DRUCKER, P. (1990), *La innovación y el empresario innovador*, Buenos Aires, Hermes.
- EVAN, W.M. y G. Black (1967), "Innovation in Business Organizations: Some Factors Associated with Success or Failure", *Journal of Business*, núm. 40, pp. 519-530.
- FELDMAN, S.P. (1989), "The Broken Wheel: The Inseparability of Autonomy and Control in Innovation within Organizations", *Journal of Management Studies*, vol. 26, núm. 2, marzo.
- GIDDENS, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press.
- GINSBERG, A. y E. Abrahamson (1991), "Champions of Change and Strategic Shifts: The Role of Internal and External Change Advocates", *Journal of Management Studies*, vol. 28, núm. 1, septiembre.
- HICKMAN, C.R. y M.A. Silva (1984), *Creating excellence: Merging Corporate Culture, Strategy and Change in the New Age*, Londres, Allen & Unwin.
- HICKSON, D. et al. (1986), *Top Decisions. Strategic Decision-making in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass P.
- KIMBERLY, J. y M. Evanisko (1981), "Organizational Innovation: The Influence of Individual Organizational and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations", *Academy of Management Journal*, núm. 24, pp. 689-713.
- MINTZBERG, H. (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- MINTZBERG, H. y J.M. Quinn (1991), *The Strategy Process*, Nueva York, Prentice Hall (especialmente capítulo 13: "The innovation context").
- NICHOLSON, N. et al. (1990), "Strategy, Innovation and Performance", *Journal of Management*, vol. 27, núm. 5, septiembre.
- NORD, W.R. y S. Tucker (1987), *Implementing Routine and Radical Innovations*, Lexington, Lexington Books.
- PORTER, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, México, Javier Vergara.
- ROGERS, E.M. (1982), *Diffusion of Innovation*, Nueva York, Free Press.
- ROGERS, E.M. y F.F. Shoemaker (1971), *Communication of Innovations* Nueva York, Free Press.
- SCHON, D. (1966), "The Fear of Innovation" en Hainer, R. et al. (eds.), *Uncertainty in Research, Management and New Product Development*, Nueva York, Colver-Mast.
- SMITH, J. et al. (1990), "May I Make a Suggestion?: Corporate Support for Innovation", *Journal of Organizational Behavior Management*, vol. 11.
- STARKEY, K. y A. McKinlay (1988), *Organizational Innovation: Competitive Strategy and Management of Change in Four Major Companies*, Aldershot, Gower.
- VAND DE VEN, A.H. (1986), "Central Problems in the Management of Innovation", *Management Science*, núm. 32, pp. 590-607.
- WALTON, R.E. (1987), *Innovation to Complete: Lessons for Diffusing and Managing Change in the Workplace*, San Francisco, Jossey-Bass.
- WHITTINGTON, R. (1979), *Corporate Strategies in Recession and Recovery*, Mass., Addison-Wesley.
- WILSON, J.Q. (1966), "Innovation in Organization: Notes Toward a Theory", en Thopson, J. (ed.), *Approaches in Organizational Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- ZALTMAN, G. et al. (1973), *Innovations on Organizations*, Nueva York, Wiley.

- ZMUD, R.W. (1973), "Diffusion of Modern Software Practices: Influence of Centralization and Formalization", *Management Science*, núm. 28, pp. 1421-1431.
- (1984), "An Examination of 'Push-Pull' Theory Applied to Process Innovation in Knowledge Work", *Management Science*, núm. 30, pp. 727-738.