

Conclusiones

Xavier Ballart

Publicado en:

Xavier Ballart. *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Díaz de Santos, Madrid, 2001200 páginas.

ISBN: 84-7978-490-3

Conclusiones

La primera conclusión consiste en aceptar que la innovación tiene que ver con cambios de distinta naturaleza.

La primera aproximación al tema, como hace la literatura, consiste en identificar cambios importantes. De hecho, en los cinco casos se producen cambios significativos de naturaleza diversa. Estos son más evidentes en los casos de creación de nuevas organizaciones porque su creación es en sí misma una innovación – en el caso del COOB, de GISA y de VIC – pero la lectura de los casos no deja lugar a dudas sobre el profundo cambio experimentado por el sector petrolero español con la creación de REPSOL o la transformación radical que experimentan TMB y, en menor medida, RENFE. En el sector privado, también se observan cambios en NUEVA MONTAÑA QUIJANO – forzados por la situación de crisis – y en BANCA CATALANA - donde se redefine la misión de la empresa y se reestructuran sus operaciones conforme a la nueva misión -.

Los cambios observados son de naturaleza diversa. De forma general, es posible distinguir entre cambios estratégicos, y por tanto de orientación de la organización y de su posicionamiento en el contexto en el que opera, de productos o servicios que se ofrecen a los usuarios o de procedimientos y técnicas de gestión interna.

1.) Cambios estratégicos

El cambio experimentado por REPSOL es fundamentalmente un cambio estratégico que al final resulta sorprendente por el giro radical que da el viejo organismo autónomo de la administración central. Un organismo que operaba como un monopolio público se transforma en una empresa privada internacional que ha reestructurado las participaciones accionariales de sus actividades petroleras, se ha saneado financieramente y ha consolidado una imagen corporativa y una marca internacional.

En el caso de GISA, la innovación estratégica radica en la creación de una empresa pública para la gestión y el control de los proyectos de nuevas infraestructuras, una función que hasta este momento habían desarrollado los servicios centrales de la consejería y que ésta decide segregar con la creación de una nueva estructura con mayor agilidad.

En el caso de BANCA CATALANA, los cambios también tienen en buena medida un carácter estratégico. En primer lugar, se trata de un cambio de orientación que va más allá del ámbito temporal del caso y se produce de forma progresiva. En concreto, se produce el cambio desde una estructura clásica de banco generalista hacia la banca comercial en un ámbito territorial específico, sobre la base de aprovechar al máximo la complementariedad con las demás instituciones financieras integradas en el grupo BBV.

En el caso de VIC, la creación de una sociedad limitada formada por ex médicos estatutarios de la sanidad pública para gestionar un servicio de asistencia primaria supone un cambio radical en la forma de provisión de estos servicios por parte de la administración catalana. En el supuesto de que esta experiencia sirva de modelo para

otros médicos y administraciones sanitarias, la organización básica de los servicios básicos de salud podría cambiar de forma notable.

2.) Cambios de producto, de servicio o de política pública

La gestión de Sala en TMB y RENFE se fundamenta en cambios organizativos y de cultura empresarial. Sin embargo, en ambas empresas de transporte los cambios internos van acompañados de cambios en los servicios que afectan de forma substancial la percepción de calidad del servicio de los usuarios. Tanto en TMB como en RENFE, Sala reestructura líneas, ofrece nuevas tarjetas combinadas e inicia la política de aprovechamiento de las estaciones para ampliar servicios y con fines comerciales. El nuevo producto estrella de RENFE, el tren de alta velocidad, permite hacer más visible la renovación en los servicios que persigue la empresa.

Tanto GISA como el COOB se podrían considerar innovaciones de producto en la medida que se trata de nuevos “programas” públicos de actuación. En todos los demás casos, también se producen cambios en los productos y en los servicios como consecuencia de los cambios de orientación, si bien el detalle de estos cambios no se recoge en los casos. Así, por ejemplo, en INISIEL, hay una reestructuración de productos, lo mismo que sucede en REPSOL o en BANCA CATALANA. En el centro sanitario de VIC, se amplía el abanico de servicios que se prestan a los usuarios locales en el centro de asistencia primaria.

3.) Cambios en la gestión interna

Los cambios más claros son en la administración y la dirección de las organizaciones. En todos los casos se observan ejemplos de reorganización y generalmente simplificación de las estructuras, cambios en los equipos directivos y en los mecanismos de comunicación entre las personas y, en general, introducción de algunas técnicas de gestión privadas.

El conjunto de estos cambios en la gestión interna persigue, sin embargo, un cambio más profundo en la línea de cambiar la dinámica de trabajo y la cultura organizativa. “Introducir una dinámica empresarial” en el sector público es una de las ideas que más se repite en los cinco casos. “Implicar a las personas” es otra idea que se repite con fuerza indicando una estrategia para que se produzca un cambio cultural y en este sentido, profundo.

Concretamente, los cambios en la gestión más comunes son los siguientes:

a.) Reposicionar, fusionar y simplificar estructuras.

Los directivos de los cinco casos optan en todos los nuevos puestos que ocupan por reorganizar y en su caso, fusionar las estructuras pre-existentes o, en alguna ocasión, crear nuevas organizaciones. Así,

- Fanjul pone orden en las participaciones del grupo INH y crea la nueva empresa cabecera del grupo.

- Fontana acepta la organización que se encuentra durante la fase de planificación de los Juegos pero cambia radicalmente la estructura del COOB para la fase de implementación en función de la “geografía” de las sedes y de los juegos. En BANCA CATALANA, su mensaje fue “reposicionar, fortalecer y desarrollar”, donde reposicionar supuso un cambio importante en las estructuras pasando de 10 sociedades a 2 y de 56 directivos a 31.
- Sala fusiona las dos empresas del transporte urbano en Barcelona, y reorganiza la cúpula de RENFE. Posteriormente impulsa un cambio organizativo significativo con la implantación de las unidades de negocio en toda la empresa.
- Villaseca entiende que una de sus primeras misiones en INISIEL era reorganizar el conglomerado de empresas del sector electrónico dependientes del INI para crear un nuevo holding articulado, con orientación comercial y una misma cultura. En GISA, su primera misión fue asimismo estructurar a la nueva organización que se crearía durante su mandato

La reorganización permite a estos directivos simplificar estructuras que eran redundantes y crear nuevas unidades que se encargarían de producir los servicios que necesitaba la organización. Además de adaptar a la organización a la nueva misión, con la reorganización se suelen conseguir economías de escala y por tanto, reducción de costes organizativos y de personal, además de la implementación de mejoras en el proceso de producción o administrativo sobre la base de la introducción de nuevas tecnologías.

De forma general, la reestructuración va acompañada de una cierta centralización del poder en las organizaciones. A pesar de que en algunos casos – caso de RENFE - hay una estrategia explícita de descentralización de funciones - hacia las unidades de negocio en el caso de RENFE -, la reestructuración es una forma de integrar empresas o unidades antes dispersas bajo una nueva dirección que sale fortalecida y que además suele desarrollar su capacidad de obtener información sobre las operaciones del grupo. Así se podría interpretar la necesidad de eliminar riesgos e incertidumbres durante la celebración de los juegos olímpicos o la creación de GISA como instrumento de la consejería para asegurar la calidad, el *timing* y el control de costes en la ejecución de las grandes obras públicas.

La tendencia es pues hacia la descentralización operativa en unidades de negocio o en empresas de un grupo más amplio, pero al mismo tiempo hacia el fortalecimiento del núcleo estratégico o de control que integra la estructura e impone una dirección, una manera de hacer y crea cultura de grupo.

b.) Renovar los equipos directivos: nuevas personas y nuevas dinámicas

El segundo cambio más común es el del equipo directivo. Todos los directivos analizados se rodean de personas de confianza en los puestos clave para el desarrollo de su programa de cambio. Estos puestos suelen ser los de Dirección General, Dirección de Recursos Humanos y Dirección Económico-Financiera.

En el cambio de equipo directivo, el promotor del cambio persigue formar un equipo de personas que compartan su visión de la organización y su manera de trabajar. En este

sentido, parece menos importante la calificación técnica de la persona o su conocimiento del sector que la predisposición y el compromiso con el nuevo proyecto, siempre que se den unos conocimientos y una experiencia exigibles para cada puesto. En todos los casos, se puede apreciar la importancia de la juventud de las personas, de las “ganas” de trabajar y del compromiso personal que normalmente se traducirá en muchas horas de trabajo para la empresa.

Por otra parte se suele distinguir entre las posiciones de dirección general y las de dirección técnica de los servicios. La dirección de la parte técnica de la organización – por ejemplo en el caso de las empresas de transporte por ferrocarril - es más susceptible de continuidad. En el mismo sentido, en el caso REPSOL o en INISIEL. Ello pone de relieve la necesidad de gestión y por tanto de coordinación e integración en torno a unos objetivos compartidos en el entorno público donde el nivel técnico de los especialistas en sectores punta de la economía suele ser muy elevado.

El caso Ledesma es significativo en la medida que la innovación parte de la línea media y de los profesionales de una administración que buscan nuevos incentivos y fuentes de satisfacción profesional en sus carreras. En este caso, existe una administración que quiere impulsar el cambio y que coincide en sus objetivos con el interés de los profesionales médico por cambiar su situación profesional.

Este elemento relativo al papel de los profesionales o de los directivos medios no se plantea en los casos Fanjul, Fontana, Sala y Villaseca dado que estos casos están focalizados en los altos directivos y responden a una visión de arriba abajo que es la de las personas que, en el sector privado tienen responsabilidad sobre la estrategia de la organización y sobre la cuenta de resultados – ganancias o pérdidas - y que en el sector público han sido nombradas directamente por representantes políticos para que asuman la responsabilidad de la gestión ejecutiva de una organización.

En los cinco casos, los directivos analizados asumen un elevado nivel de riesgo dado que su gestión tiene un claro reflejo en el mercado económico o en el mercado político. Y en todos los casos, sí que está presente la idea de crear las condiciones que estimulen la innovación en todos los niveles de la organización o, como se verá, la idea de crear una organización innovadora. En esta línea cabría incluir la gestión de la calidad en GISA y REPSOL o la introducción del control de gestión en TMB y RENFE y la elaboración de indicadores de performance en el centro de asistencia primaria de VIC.

c.) Introducir técnicas de gestión privada: plan de empresa, dirección por objetivos, contrato programa, control de gestión.

En el sector público, la innovación proviene muchas veces de la adopción de técnicas que en el mundo de la gestión privada se han mostrado útiles y eficaces.

Las principales técnicas importadas del sector privado consisten en la formulación de un plan de empresa vinculado a la nueva estrategia, la negociación de un contrato programa en el sector público o de unos objetivos para la empresa dentro del grupo más amplio en el caso del sector privado, la traslación de estos objetivos a cada una de las unidades que integran la organización y el desarrollo de sistemas de control de gestión como instrumento para identificar desviaciones respecto a los acuerdos alcanzados.

- El Plan de empresa es el resultado de un proceso que se inicia con la identificación y análisis de la evolución del marco de actuación de la organización y que plantea las alternativas que la organización puede desarrollar. El plan de empresa suele acabar cuantificando objetivos y programas de actuación que sirven de base para la negociación de un acuerdo o contrato programa.

- El contrato programa es el instrumento por el que en el sector público las partes implicadas negocian los aspectos financieros asociados a la introducción de cambios en una organización. Se trata de un acuerdo por el que los niveles superiores de gobierno se comprometen a subvencionar la diferencia entre ingresos propios de las empresas públicas y sus gastos cuando se produce un déficit de explotación.

- La dirección por objetivos consiste en la asignación de objetivos individualizados por parte de los nuevos directivos a los responsables – directivos de nivel medio o medio-alto - de las distintas áreas en que queda estructurada la organización. Se trata de un proceso paralelo a la elaboración del presupuesto y que permite introducir incentivos propios de la gestión privada para que éstos directivos medios contribuyan de forma efectiva a conseguir los resultados que se persiguen desde arriba.

- El control de gestión suele consistir en la implementación de un sistema de recogida de datos interno sobre la base de aplicaciones informáticas desarrolladas por empresas especializadas, con el que se facilita el tratamiento de la información interna y el análisis de la medida en que se cumplen los objetivos marcados en la dirección por objetivos, el contrato programa y el plan de empresa

Esta es una “receta” bastante fija que supone una innovación para las organizaciones que la aplican a pesar de que se trate de técnicas e instrumentos conocidos y ampliamente desarrollados en el sector privado. La ilustración más clara la tenemos en las dos empresas públicas, TMB y RENFE, en las que tiene responsabilidades ejecutivas Sala. Tanto en TMB como en RENFE, era necesario conseguir una base financiera sólida para financiar el cambio y sanear la deuda histórica acumulada lo que se consigue sobre la base de aplicar con rigor estos instrumentos. En GISA, el éxito de la organización queda perfectamente delimitado a partir del control de tres factores clave: tiempo, coste y calidad de las obras.

En el sector privado, el Plan 1000 días del grupo BBV tiene la misma lógica que el contrato programa del sector público mientras que uno de los principales componentes de los programas de calidad total consiste en el control continuo de la satisfacción del cliente y la reducción de los tiempos en aquellos procesos que puedan afectar la valoración por el cliente de los servicios prestados. En VIC, la evaluación de la nueva forma de provisión de sanidad consiste en la comparación de una serie de indicadores básicos entre los dos centros de la ciudad: el reformado de provisión pública y el nuevo de provisión privada creado por Ledesma.

d.) Cambiar la manera de tratar a las personas: solución de conflictos, comunicación e implicación

Unos de los primeros cambios que se introducen consiste en dar solución definitiva a una situación de conflictividad laboral previa e inaugurar una nueva etapa en la gestión de los recursos humanos. En algunos de los casos analizados, los cambios se producen

como consecuencia de una grave crisis que requiere una intervención rápida. Esta era la situación que se encontró Villaseca en NUEVA MONTAÑA QUIJANO. En el sector público, esta fue la situación de partida para Sala en TMB. Dentro de la estrategia de Sala, el nombramiento de un nuevo Director de Recursos Humanos y la reconducción de la negociación de los convenios con los sindicatos hacia los cauces previstos eran prioritarios.

Un segundo aspecto que aparece en la totalidad de los casos consiste en buscar nuevas maneras de comunicar el mensaje de la dirección a toda la organización evitando la distorsión que suele producirse cuando fallan los canales formales. Se busca la comunicación directa con las personas, se refuerza la comunicación formal a través de los directivos de nivel medio y a través de nuevos instrumentos como la edición de revistas internas o la instalación de redes informáticas locales y se abren nuevas vías de diálogo, muchas veces de carácter informal. Para algunos de los directivos entrevistados, este es un factor clave del éxito de todo programa de cambio. El conocimiento de los objetivos de la organización por todos sus miembros es visto como el primer eslabón para que estos objetivos puedan hacerse realidad. Muchas veces el problema reside en el desconocimiento de las intenciones de la dirección o en la interpretación de informaciones que llegan del exterior, lo que genera conflictos y desconfianza sobre las verdaderas intenciones de la dirección.

Fontana plantea su gestión en el COOB, en el Patronato de Turismo de Barcelona y en BANCA CATALANA desde esta perspectiva de relaciones humanas. Sala es también una directiva formada en la negociación de convenios colectivos con sindicatos muy fuertes que inmediatamente ve la necesidad de contar con el personal para introducir cambios en la vieja estructura de las empresas públicas. Villaseca se encuentra con el problema y le hace frente. Para Villaseca es importante que el directivo tenga información de primera mano por lo que no renuncia a hablar con quien estime necesario y a invitar a todos los trabajadores a que se hablen con él cuando lo estimen oportuno. Para Ledesma, la motivación del personal sanitario y la búsqueda de nuevos incentivos en la práctica profesional es el motor de la creación del nuevo centro y la principal estrategia para ofrecer mejores servicios a la población.

Un tercer aspecto, más allá de la comunicación del cambio está la idea de implicar y convencer al personal para que se suban al mismo barco. Esta parece ser una de las principales habilidades de los directivos que tienen éxito en la gestión de la innovación. Para que se produzca el cambio de comportamiento en las personas se utilizan distintos instrumentos. El discurso del cambio y de la nueva cultura está muy presente en todos los casos. La repetición machacona de por dónde hay que ir parece fundamental para convencer. Los incentivos económicos se utilizan con mayor intensidad en el sector privado vinculados a los sistemas de control de gestión. La formación se instrumentaliza para explicar el cambio e impartir “doctrina” a todos los trabajadores. Se trata de buscar apoyos y complicidades para transformar las organizaciones.

Fontana que pudo vivir la experiencia inolvidable de la ilusión compartida por el éxito de unos Juegos Olímpicos en Barcelona, intenta transmitir esa misma ilusión y sentido de pertenencia a un proyecto a los trabajadores de Turismo de Barcelona y después en BANCA CATALANA. La idea fundamental para Fontana es que la gente trabaje por gusto lo mismo que lo haría para una asociación no lucrativa. Sala organiza cursos de formación para transmitir a los trabajadores del transporte público la nueva orientación

al cliente que busca en las empresas públicas de las que es responsable. Fanjul ha de convencer a los trabajadores de las ventajas que les reportará la privatización parcial de REPSOL dada la oposición inicial de sindicatos y trabajadores. Los profesionales del centro de VIC tienen su principal recompensa en una mayor autonomía y satisfacción. Su mayor dedicación al centro también se traduce en una mejora retributiva.

La segunda conclusión es que la innovación se asocia de forma clara a la idea de “accountability”, esto es, de responsabilidad por lo realizado

Tanto en el sector público como en el sector privado, los directivos actúan por cuenta de otros y por tanto deben pasar cuentas de su actuación. Sin embargo en el sector privado es mucho más fácil pasar cuentas de lo realizado. Si bien en algunos casos las empresas privadas operan en sectores donde el retorno de una inversión de capital se prolonga en el tiempo, generalmente la actividad principal es la producción de bienes y servicios que se venden en mercados y los ingresos generados por estas ventas ofrecen una medida razonablemente ajustada del valor de estos bienes y servicios para sus consumidores.

En el sector público es posible contabilizar actividades y productos pero ir más allá y determinar si el sector público consiguió sus objetivos últimos requiere un esfuerzo considerable que no se suele plantear por la dificultad técnica, el tiempo y el coste que supone una evaluación rigurosa del impacto de una política pública. La principal consecuencia de esta diferencia fundamental entre sector público y sector privado es que resulta mucho más difícil para los directivos públicos diagnosticar cuando es necesario introducir cambios y convencer a los decisores políticos sobre su necesidad.

A ello hay que añadir que el mandato en el sector público suele ser genérico y por tanto poco claro en sus términos. Mientras que la hipótesis con la que se tiende a asociar al sector privado es la que parte de considerar que los mandatos son claros, coherentes y estables. En el sector privado, por otra parte, los directivos suelen contar con el apoyo de aquellos que los contrataron, lo que les da un mayor margen de maniobra salvo que incurran en dificultades financieras. En el sector público, los directivos necesitan el apoyo del nivel político que es más plural y más susceptible de variaciones en función de la política y de hechos externos ajenos a la gestión, lo que añade mayor incertidumbre.

Por todo ello, una de las principales estrategias para introducir innovación en el sector público consiste en delimitar sobre qué y ante quien responde el directivo público. La especificación de los objetivos, la adopción de contratos programa, los acuerdos de financiación a cambio de resultados a medio plazo son el principal instrumento utilizado para clarificar los términos de su responsabilidad. Este proceso de control de las actividades y de los resultados contribuye a reducir el número de actores ante los que debe responder el directivo en el sector público y a concretar los términos de su responsabilidad ante el nivel político.

En los casos de Fontana y Sala o Villaseca a su paso por el sector público existe una parte importante de riesgo asociado a la producción de bienes y servicios para clientes. Fontana tuvo que “jugársela” durante los quince días de los Juegos esperando que la planificación de las contingencias posibles fuera acertada. Mientras que Sala y Villaseca debían aportar mejoras tangibles en la gestión del transporte público y de las obras públicas respectivamente. Sin embargo, tanto para estos directivos como para Fanjul

que se movía en la esfera más alta de la política económica, una de las principales fuentes de riesgo radicaba en la satisfacción de los intereses de una pluralidad de altos cargos y personalidades políticas que se situaban en su entorno inmediato.

Con la salvedad del caso de los Juegos, donde no habría continuidad ni una segunda oportunidad, en todos los demás casos existe una estrategia clara de asumir responsabilidades sobre la evolución de una serie de parámetros que se estiman fundamentales para el buen desarrollo de los servicios gestionados. La estrategia consiste por tanto en producir información para que los actores políticos puedan interpretar cual es la situación y valorar los avances conseguidos. Se trata de una estrategia que vincula claramente innovación con “accountability”, literalmente “pasar cuentas” de lo hecho, y que es claramente identificable en el caso de TMB y RENFE, en la fijación de Villaseca en el control de “tiempo, coste y calidad “ de las obras gestionadas por GISA, en los resultados financieros y de expansión de REPSOL.

El caso de Vic es un ejemplo concreto de “accountability” en el sector público dado que el centro es evaluado por la administración sanitaria y es muy consciente de que su éxito pasa por tener buenos resultados en una serie de factores clave como la penetración en el “mercado”, la resolución de problemas en el centro – evitando la derivación – la reducción de casos que se presentan a urgencias o la reducción del gasto en farmacia.

Esta estrategia, que parece fundamental, supone establecer un equivalente funcional de la cuenta de resultados propia del sector privado en el sector público pero que se construye desde la perspectiva del sector público y en este sentido no se limita a la idea de crear una “disciplina presupuestaria” o adaptar la organización al mercado. Así por ejemplo, es muy importante la gestión de los tiempos y la satisfacción, tanto de los usuarios como de los intérpretes de la voluntad de los ciudadanos, esto es, los altos cargos elegidos.

Otros dos elementos comunes en términos de estrategia consisten en:

- Realizar un diagnóstico de los problemas a partir de un breve proceso de recogida de información, de entrevistas con el personal y de lectura de una selección de papeles. De forma general, parece más importante hablar que leer. A partir de este punto, no se trata tanto de redactar elaborados planes como de pasar a la acción sobre la base de unas pocas ideas claras. Ello no significa que no exista un plan de actuación, sino que éste se concibe en relativamente poco tiempo para no alargar excesivamente la planificación en perjuicio de la demora en la producción de evidencias del cambio.
- Producir evidencias del cambio. En todos los casos, pronto se dan señales de que las cosas están cambiando. De hecho existe una yuxtaposición de las fases de planificación e implementación de las reformas. Algunos de los cambios observados consisten en el cambio del sede – lo que permite una reubicación del personal y cambios en los procesos operativos -, la creación de nuevos responsables por productos marcas o zonas geográficas, la salida al mercado de una nueva marca, el lanzamiento de una campaña publicitaria o la renovación de los parques móviles, en el caso de los servicios de transporte. La estrategia consiste en hacer visibles los cambios tanto para los miembros de la organización como para su entorno externo.

La tercera conclusión es sobre la importancia de las personas individuales. Las personas individuales no explican la innovación por si solas pero si tienen un papel importante como impulsoras de la innovación.

La forma en que están escritos los casos podría llevar a pensar que la innovación depende de la iniciativa de un individuo y de su capacidad para llevar a término sus ideas y proyectos. Como se ha señalado, la lógica de la selección de los casos a partir de las personas era la de controlar las características individuales para poder comparar el entorno público con el privado en términos de incentivos y dificultades para la innovación.

Como sugiere el mismo Fontana, si él no hubiera estado al frente de las operaciones para la organización de los Juegos Olímpicos, otra persona en su lugar hubiera hecho el trabajo. Pero en este y en todos los casos, alguien debe poner su cuello y asumir el riesgo de adoptar una estrategia y unos medios para conseguirla. Para muchos, lo importante es la organización y el equipo de personas donde ninguna de ellas suele ser insustituible. Sin embargo, ello no significa que deba descartarse la importancia de las personas al frente de las organizaciones. Existe un factor que se puede definir como el liderazgo innovador y que es el responsable de que un equipo de personas sea innovador, haga bien su trabajo y contribuya de forma ordenada a avanzar en una determinada dirección. La diferencia entre la gestión y la gestión innovadora reside en el liderazgo necesario para que se produzca innovación en una organización.

¿Cómo son estas personas? ¿Tienen rasgos comunes en cuanto a personalidad o a estilo de gestión al frente de organizaciones complejas? Existen rasgos comunes entre las personas analizadas en lo que se refiere a su voluntad de aceptar responsabilidades y riesgos y a plantearse retos de forma casi continuada. Sin embargo cada una tiene su propio estilo y actúan de forma bastante diferente como consecuencia de su distinta personalidad.

Se trata de personas móviles, más aún para el sector público donde predomina la estabilidad incluso a nivel directivo. Fontana y Villaseca pasan del sector privado al público para volver al privado. En los tres casos, ocupan más de un puesto en el sector público. Sala y Fanjul tienen responsabilidades directamente vinculadas a los gobiernos de la época socialista. Se podrían considerar como miembros del gobierno en sentido amplio y de hecho sonaron como ministrables en más de una remodelación del gabinete.

En algunos casos parece que estas personas son utilizadas como palanca de cambio a corto plazo. El paso de Villaseca por MONTAÑA QUIJANO, INISIEL y GISA, de Fontana por Turismo de Barcelona, Sala en TMB y RENFE, Fanjul en su función de planificador de la reconversión industrial y después en el INH da la impresión de que éstas personas fueron reclutadas para dar un golpe de timón y que cuando entendieron habían cumplido su misión se marcharon a cumplir una nueva misión en otra organización más o menos relacionada con la anterior.

Todos ellos muestran autoridad en el ejercicio del liderazgo pero su estilo es diferente. Así, la determinación y la energía de Villaseca contrasta con el estilo más tranquilo pero no menos determinado de Fontana. Fontana comparte con Sala la preocupación por negociar los temas y encontrar un nivel adecuado de consenso en cada caso. Fanjul tiene un estilo más reservado que, sobre la base de la discreción, le permite desarrollar su

visión de lo que debe ser el futuro de REPSOL. Sala, por ser mujer, ve asociada su imagen a la tópica “dama de hierro” que gestiona con autoridad los transportes públicos. Sin embargo, su manera de ser y hacer se fundamenta en la gestión de los recursos humanos y en la capacidad de incorporar nuevas ideas a la gestión. Ledesma se caracteriza por su activismo emprendedor en un contexto que sólo permite avanzar lentamente y con cautela.

Simplificando, se podría argumentar que existen dos estilos: el de los directivos agresivos capaces de imponer por vías más o menos directas sus propias ideas y la de aquellos más reflexivos que parecen más abiertos a nuevas ideas y a pactar con el entorno. En ninguno de los casos se trata de personas a las que guste destacar. Al contrario suelen pecar de modestia al atribuir sus éxitos a los demás. Sin embargo, aquí se revela un elemento importante que se ha señalado con anterioridad: la capacidad para aceptar la responsabilidad de las decisiones más complejas – lo que supone que otros no deban cargar con esta responsabilidad – y de impulsar a todo un equipo amplio en la línea de la innovación y el cambio, actuando en este sentido como agente necesario para que se produzca innovación.

La cuarta conclusión es que la innovación podría consistir en transformar una organización para que en el futuro sea innovadora, flexible y se adapte a los cambios.

Todos los directivos entrevistados para los casos tenían una idea de lo que querían hacer y dificultades obvias para llevarlo a cabo. En algunas ocasiones, la conclusión a la que se llega sin embargo es que el cambio más importante que se consigue no es la introducción de una técnica de gestión o el desarrollo de un nuevo producto sino el hecho de haber dado un vuelco a la organización de forma que esta será más proclive a cualquier innovación en el futuro. En buena medida esto es lo que consigue Fanjul en REPSOL, Sala en TMB y RENFE. Procesos paralelos se podrían observar en las empresas privadas como BANCA CATALANA o en el centro de asistencia primaria de VIC.

En todos los casos citados se parte de organizaciones grandes y considerablemente viejas, con una inercia burocrática considerable que en el caso de REPSOL es reforzada por el hecho de haber ocupado una posición monopolística en su sector. Se podría pensar que era más fácil crear una organización innovadora en el COOB, en GISA o en VIC, dado que se partía de cero y estos proyectos eran impulsados por sus promotores con una buena dosis de ilusión. Pero los demás casos ponen de relieve como la introducción de múltiples pequeños cambios que inicialmente pueden parecer no excesivamente importantes, acostumbra las organizaciones grandes al cambio y contribuyen a desarrollar un nuevo espíritu en el seno de la organización, lo que le permite dar un salto cualitativo y afrontar nuevos retos en mejores condiciones. Y a su vez, el salto cualitativo – caso del AVE en RENFE – retroalimenta el interés por la mejora, la modernización y los cambios en la estructura matriz.

En los cinco casos estudiados existen variaciones importantes en las características de las organizaciones: Si bien resultan difícilmente comparables el centro de VIC o el COOB o GISA con REPSOL o RENFE por su distinto tamaño, en el conjunto de los casos se observan tendencias comunes respecto a las principales características de las organizaciones:

- La innovación se produce en un contexto de centralización y de simplificación de las estructuras, contrariamente a lo que suele señalar la literatura. Se produce una transformación de estructuras complejas a estructuras más simples y de una pluralidad de relaciones y participaciones accionariales a una organización integrada y ordenada. Ello no significa una vuelta a una organización jerárquica y rígida sino que se podría interpretar como una necesidad de reducir incertidumbre y crear las condiciones necesarias para la implementación de cambios en el sistema de gestión. Los casos están focalizados en la innovación en la gestión y por tanto no ofrecen suficiente información sobre los procesos de intercambio de ideas y generación de nuevos productos o tecnologías que las nuevas organizaciones parecen más preparadas para abordar. En particular aquellas empresas que operan en sectores de tecnologías avanzadas como INISIEL o REPSOL.
- La innovación se produce en organizaciones de gran tamaño. Dado que la selección no contemplaba el control de esta característica, lo único que se puede afirmar es que el tamaño no es un obstáculo para la innovación. Las organizaciones grandes pueden ser innovadoras y de hecho tienen una ventaja sobre otras organizaciones en la medida que cuentan con más recursos y apoyo externo para entrar en procesos de transformación – casos REPSOL, TMB, RENFE, BANCA CATALANA. Al mismo tiempo, nuevas unidades de menor tamaño y vinculadas a la administración nuclear como GISA, el centro de VIC o el mismo COOB ofrecen oportunidades de innovación en la medida que necesitan ganar credibilidad y consolidarse sobre la base de demostrar el valor añadido que supone su creación respecto a la gestión tradicional a través de los departamentos.
- La innovación se produce en organizaciones con personal altamente cualificado. Se trata de organizaciones profesionales donde existe una clara predisposición a aceptar cambios que faciliten la comunicación interna y la colaboración por debajo de los equipos. Frente a la tendencia a la burocratización y ante la posibilidad de desarrollo personal en una cultura más abierta y flexible, el personal de estas organizaciones percibe la innovación en la gestión como un oportunidad de mejora.
- La innovación se produce en organizaciones con clientes cuya percepción de los servicios se transmite de formas bastante directa a la organización. Se trata de empresas privadas productoras de bienes y servicios o de sector público empresarial – INISIEL, REPSOL, TMB, RENFE, sanidad. El caso del COOB es particular en tanto que organización gestora de un proyecto pero cuya misión fundamental es ofrecer un espectáculo y dar servicio a todos los miembros que participan en su producción , incluidos los espectadores. En el caso de GISA, se trata de una organización que presta servicios internos a otras unidades del gobierno catalán en colaboración con una extensa red de proveedores externos. En todos los casos existe una presión externa y un contacto intenso con el mundo exterior lo que facilita la adopción de ideas innovadoras. REPSOL podría argumentarse como ejemplo de empresa grande en una situación de mercado oligopolístico que sin embargo es proclive a la innovación. Pero como explica el caso, los cambios en el contexto en el que opera esta empresa empujan de forma decidida a desarrollar sus políticas más innovadoras.
- La innovación se produce en estructuras organizativas donde sus máximos responsables reciben un mandato explícito y claro de resolver un problema. Para

ello, disponen de amplios poderes, de discrecionalidad para actuar con libertad y tomar decisiones. Quizás por la forma en que se han seleccionado los casos exista un sesgo en este sentido al identificar organizaciones públicas que o bien fueron creadas *ex novo* o bien sus responsables políticos fueron a buscar a directivos con experiencia en gestión precisamente para transformarlas. En el caso de Sala, existe un mandato explícito del Alcalde Serra para que ponga orden y modernice la gestión de las empresas municipales de transporte. El ministro José Borrell daría similares instrucciones a Sala al seleccionarla para dirigir RENFE. En el mismo sentido cabe interpretar el mandato del Ministro de Economía cuando elige a Fanjul para pilotar el cambio del sector petrolero español. Mientras que en el COOB, en el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas o en el Departamento de Sanidad, la decisión ya estaba tomada en el sentido de crear una nueva organización y la necesidad era encontrar a la persona que habría de dirigirla

La quinta conclusión es que parece haber incentivos para la innovación tanto en el sector público como en el sector privado si bien en el sector público se dan algunos problemas que no se dan en la misma medida en el sector privado

De entrada se podría pensar que existen menos incentivos en el sector público por las razones que argumenta la literatura. El sector privado define los sistemas de control de forma que incentiven la innovación. La innovación es fundamental para la supervivencia financiera de las empresas y por ello los mandatos son claros en el sentido de favorecer la innovación y ser bastante tolerantes con los posibles fracasos. La disponibilidad de indicadores financieros permite corregir desviaciones importantes cuando estas se producen. Por el contrario, en el sector público, los incentivos son negativos dado que es ilícito “jugar” con el dinero público, la gestión innovadora levanta sospechas de protagonismo individual y los sistemas de indicadores no ofrecen información puntual y válida sobre la medida en que se consiguen los objetivos de las políticas públicas, a pesar de que existe una fuerte demanda social de explicación de los resultados conseguidos con el dinero público.

Sin embargo, los cinco casos analizados son la demostración de que la innovación se produce en el sector público. Quizás la innovación es simplemente buena gestión. O quizás para que se produzca buena gestión tiene que ir acompañada de innovación. En cualquier caso, se produce como consecuencia de tres tipos de factores: individuales, organizativos y contextuales - como la misma ilusión ciudadana para que los Juegos Olímpicos fueran un éxito colectivo-. Como se ha señalado anteriormente, la voluntad individual de asumir la responsabilidad por parte de los directivos es importante. En la misma línea, que existiera un mandato explícito de las personas que los seleccionaron y por tanto la predisposición organizativa y política para la innovación también resulta muy significativo.

Las diferencias entre sector público y sector privado parecen resumirse en una mayor dificultad para innovar en el sector público como consecuencia de algunas características diferenciales de este sector.

- Curiosamente en el sector público hay más prisa por hacer las cosas en un espacio de tiempo limitado. El sector público opera dentro de un ciclo corto de tiempo lo que obliga a que los cambios se hagan visibles lo antes posible. Esta presión está muy presente en el caso del COOB por razones obvias pero también está presente en

la modernización de TMB o de RENFE, en la creación de GISA o en la creación del centro asistencial de VIC.

- El fracaso en el sector público es más notorio. A pesar de que los objetivos son menos claros y la ambigüedad puede utilizarse para justificar o esconder los errores, el alto directivo responsable de una organización sí está más expuesto a juicios de valor sobre su actuación que incluso pueden fundarse en aspectos que no considera fundamentales pero que acaban por afectar de una manera muy directa su reputación. En el sector privado tampoco está nada claro cual es el mejor camino para alcanzar el éxito financiero, pero es mucho más embarazoso fracasar en público y bajo los focos de la prensa.
- Desde la perspectiva de las condiciones profesionales, el sector privado parece más tranquilo. El sector público presenta mayores riesgos e incertidumbres y, en general, es poco agradecido en la medida que no se reconoce de la misma manera los éxitos en la gestión. El interés por la política y por los asuntos públicos parecen no compensar el riesgo para aquellos que prefieren desarrollar su carrera en el sector privado, donde “dos y dos son cuatro” y existe una compensación proporcional al esfuerzo realizado.
- En el sector público la actuación debe ser más comedida, “bajo radar”. El caso de Fanjul en REPSOL ilustra claramente esta idea. La transformación de REPSOL se produce con un gobierno socialista y bajo la observación de los sindicatos. La salida a bolsa se hace por tramos y evitando la pérdida de control público durante la gestión socialista. La “privatización” de la sanidad en VIC es mal recibida. El sector privado actúa de forma más radical, en particular cuando se produce una situación de crisis financiera como la que se encontró Villaseca en NUEVA MONTAÑA QUIJANO.
- En el sector público, salvo que se trate de reorganizaciones o de la reubicación física de los servicios, los cambios se producen de forma incremental, paso a paso, salvando obstáculos y rigideces derivadas de la necesidad de seguridad. Ello permite inducir comportamientos que coadyuven a la innovación pero a la vez supone una limitación clara para aquellos que querrían aplicar estrategias más agresivas.

A la vista de las anteriores conclusiones se puede afirmar que para innovar en el sector público son necesarias personas jóvenes, pero con experiencia previa en el sector público o privado, que tengan una clara voluntad de introducir cambios – que no es preciso que estén perfectamente planificados y decididos -, y tengan un mandato expreso en este sentido de las personas que los seleccionaron. Estas personas deberán tener capacidades comunicativas para explicar bien lo que quieren hacer y poder proceder de forma incremental pero decidida dada la necesidad de producir resultados en poco tiempo. Es importante que en un entorno incierto se sientan capaces de resistir los ataques, de mantenerse en la línea innovadora que se habían propuesto y de rectificar cuando cometan errores. A su vez han de asumir el carácter “discreto” de la gestión en el sector público.

La sexta conclusión es que la innovación aproxima la gestión pública a los instrumentos de la gestión privada y la gestión privada a algunos parámetros característicos de la gestión pública.

Como demuestran los cinco casos, las organizaciones públicas innovadoras tienden a estructurarse y funcionar de acuerdo con los principios y técnicas del management privado y las organizaciones privadas innovadoras tienden a ser valoradas en su actuación conforme a criterios públicos (no discriminación, impacto ecológico de sus operaciones, receptividad a la opinión pública, atención a aspectos “políticos” internos). Además, muchas organizaciones privadas son invitadas a gestionar servicios con objetivos públicos.

De ahí que algunos protagonistas de los casos se expresen en términos de no distinción entre gestión pública y privada para insistir en que lo que cuenta es la buena gestión. Sin embargo, los que tienen esta visión también suelen percibir su experiencia pública como ajena a la gestión administrativa clásica – conforme al Derecho Administrativo -. La experiencia de Fontana o de Villaseca en el COOB y en GISA es percibida como pública especial en el sentido de gestión privada en una organización de propiedad pública y con objetivos públicos.

La no distinción también podría fundamentarse en la creciente importancia de los valores públicos en el sector privado y de la experiencia “política” en la gestión privada. Varios de los protagonistas de los casos entienden que su experiencia política-pública les ha servido para su experiencia posterior en el sector privado, tanto por tratarse de sectores con una fuerte componente de servicio público, como por la obligación de rendir cuentas a los accionistas y a los usuarios de la empresa multinacional con una compleja estructura “política”.

Esta convergencia en los instrumentos o en los parámetros de valoración no invalida la idea central de la anterior conclusión en el sentido de que gestionar la innovación en uno y otro sector se enfrenta a condiciones que siguen siendo diferentes y que parecen menos favorables en el sector público.

Bibliografía

- Abernathy, W. J., Clark K. B. (1985), "Mapping the Winds of Creative Destruction", *Research Policy* 1985, nº 15, pp. 3-22
- Abernathy, W., Utterbach, J. (1978) "Patterns of industrial innovation", *Technology Review*, June-July 1978, pp. 41-47
- Allison, G.T. (1979) "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects". *Paper in Public Management Research Conference*. Brookings Institution, Washington DC. Reeditado en Perry y Kramer, (1983).
- Altshuler, A. A., Zegans, M.(1990), "Innovation and creativity: comparisons between public management and private enterprise", *Cities*, Febrero de 1990.
- Altshuler, A. A. (1997), "Public Innovation and Political Incentives", Occasional Paper, Innovations in American Government Program at the Kennedy School of Government.
- Barnes, M. and G. Wistow (1992), Sustaining Innovation in Community care, *Local Government Policy Making* (18,4), pp. 3-19
- Barras, R. (1989) "Towards a Theory of Innovation in Services", *Research Policy* (15,4), pp. 161-174
- Berry, F. (1994) "Innovation in Public Management: the Adoption of Strategic Planning", *Public Administration Review* (54,4), pp. 322-330
- Bhoovaraghaven, S. Vasudevan, A., Chaudra, R. (1996) "Resolving the process vs. product innovation dilemma: a consumer choice theoretical approach" , *Management Science* 42, 2, pp. 232-246
- Cohen, S., Eimicke, W. (1996), "Understanding and Applying Innovation Strategies in Public Sector", trabajo presentado en la 57 Conferencia Anual de la American Society for Public Administration.
- Daft, R., Becker, S. (1978), *Innovation in Organizations*, New York, Elsevier.
- Damanpour, F., Evan, W.M. (1984), "Organizational Innovation and Performance: the Problem of "Organizational Lag"", *Administrative Science Quarterly*, 21, pp-700-714.
- Damanpour, F. (1991), "Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators", *Academy of Management Journal*, (34, 3), pp. 555-590.
- Damanpour, F. (1996) "Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models", *Management Science*, (42, 5), pp. 693-716.

- Davies, B and E. Ferlie (1982), Efficiency promoting innovations in social care: social service departments and the elderly, *Policy and Politics*, (10,2), pp. 181-203
- Davies, B and E. Ferlie (1984), Patterns of efficiency improving innovations: social care of the elderly, *Policy and Politics*, (12,3), pp. 281-295
- Dewar, R.D., Dutton, J. E. (1986), "The adoption of radical and incremental innovations: an empirical analysis", *Management Science*, 32, pp. 1422-1433.
- Drucker, P.F. (1983), "The discipline of innovation", *Harvard Business Review*, May-June 1983.
- Ettlie, J. E., Bridges, W. P., O'Keefe, R.D. (1984), "Organizational strategies and structural differences for radical versus incremental innovation", *Management Science*, 30, pp. 682-695.
- Ettlie, J. E., Reza, E, M. (1992), "Organizational integration and process innovation", *Academy of Management Journal*, 35, pp. 795-827.
- Feller, I. (1981) "Public Sector Innovations as Conspicuous Consumption", *Policy Analysis* (7,1), pp. 1-20
- Ferlie, E., Challis D. and Davies, b. (1984^a), Models of innovation in the social care of the elderly, *Local Government Studies* (10,6), pp. 67-72
- Frost, P., Egri, C. (1991) "Political process on innovation", *Research in Organizational Behaviour*, 13, pp. 229-295.
- Gilmore, T.N., Krantz, J. (1991), "Innovation in the public sector: dilemmas in the use of ad hoc processes," *Journal of Policy Analysis and Management*, (10,3), pp. 455-468.
- Golden, O. (1990) "Innovation in public sector human service programs: the implications of innovation by "groping along", *Journal of Policy Analysis and Management*, 9, 2, pp. 219-248.
- Gopalakrishnan, S., Damanpour, F. (1997), "A Review of Innovation Research in Economics, Sociology and Technology Management", *Omega, International Journal of Management Science* (25,1) pp. 15-28.
- Gunn, L. (1987), "Perspectives on Public Management" en J. Kooiman y K.A. Eliassen (eds) *Managing Public Organizations*, London: Sage.
- Hasenfeld, Y (ed.), 1989, *Administrative Leadership in the Social Services* (Hawroth Press, New York)
- Healy, P. (ed.) (1989) *Innovatory Management Practice in Social Services Departments* (Local Government Management Board, Luton)

- Humphrey, W. S. (1989), *Dirección para la innovación. Liderazgo de los profesionales técnicos*, Madrid, Díaz de Santos.
- Kanter, R.M. (1988), "When a thousand flowers bloom: structural, collective and social conditions for innovation in organizations", *Research in Organizational Behaviour*, 10, pp. 169-211.
- Katz, R. (ed.) (1988), *Managing Professionals in Innovative Organizations*, Cambridge, Harper & Row.
- Kimberly, J.R., Evanisko, M.J. (1981), "Organizational innovation: the influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovations". *Academy of Management Journal*, 25, pp. 689-713.
- King, N. (1990), "Innovation at Work: the Research Literature" en West, M. A. i Farr, J.L. (eds.), op. cit., pp 24-59.
- Kraan, R., Baldock J., Davies B., Evers A., Johansson L., Knappen M., Thorsland M., Tunissen C. (eds.) (1991) *Care for the Elderly. Significant Innovation in Three European Countries* (Campus Verlag, Frankfurt).
- Merrit, R.L, Merrit, A. J. (eds.) (1985), *Innovation in the Public Sector*, Beverly Hills, Sage.
- Mintrom, M. (1997), "Policy entrepreneurs and the diffusion of innovations", *American Journal of Political Science*, (41,3), pp. 738-770.
- Murray, M.A. (1975), "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay", *Public Administration Review*, 35: 364-371.
- Osborne, S. P. (1998), *Voluntary Organizations and Innovation in the Public Services*, London, Routledge.
- Perry, J.L., Kraemer, K.L. (eds) (1983), *Public Management: Public and Private Perspectives*. CA: Mayfield Publishing Co.
- Piatier, A. (1984) *Barriers to Innovation*, London, Pinter.
- Powell, W. Koput, K., Smith-Doew, L. (1996) "Inter-organizational collaboration and the locus of innovation: networks of learning in bio-technology", *Administrative Science Quarterly*, (41, 11), pp 116-145.
- Public Policy Forum (1998), *Innovation in the Federal Government: The Risk not Taken*, Background Document.
- Rickards, T. (1985) *Stimulating Innovation*, London, Pinter.
- Robertson, M. Swan, J., Newell, S. (1996), "The role of networks in the diffusion of technological innovation", *Journal of Management Studies* (33,3), pp. 333-359.

- Rogers, E.M. (1983), *Diffusion of Innovations*, 3rd Edition, New York, Free Press.
- Sanger, M.B., Levin, M.A. (1992), "Using old staff in new ways: innovation as a case of evolutionary tinkering", *Journal of Policy Analysis and management*, (11,1), pp. 88-115.
- Saren, M.A. (1984), "A classification and review of process models on innovation", *R&D Management*, 14, pp. 11-24.
- Savage, R.L. (1985), "Diffusion research traditions and the spread of policy innovations in a federal system", *Publius: The Journal of Federalism*, 15, pp. 1-27.
- Schall, E. (1997), "Public sector succession: a strategic approach to sustaining innovation", *Public Administration Review* (57,1), pp. 4-10.
- Schumpeter, J. (1939) *Business Cycles*, New York, McGraw-Hill.
- Thompson, V. (1965) "Bureaucracy and Innovation" in *Administrative Science Quarterly* (10), pp. 1-20
- Thompson, V. A., *Bureaucracy and Innovation*, University of Alabama Press
- Tushman, M., Nadler, D. (1986), "Organazing for innovation", *California Management Review*, (28,3), pp. 74-92.
- Tushman, M. L., Moore, W. L. (eds.) (1988), *Readings in the Management on Innovation* , Cambridge Mass., Ballinger.
- Utterback, J.M. (1987), "Innovation and industrial evolution in manufacturing industries", *Technology and global Industry. Companies and Nations in the World Economy*, Washington D.C., National Academy Press.
- Van de Ven, A. (1986), "Central problems in the management of innovation", *Management Science*, 32, pp. 590-607.
- Walker, J.L. (1969), "The diffusion of innovation among the american states", *American Political Science Review*, 63, pp. 880-899.
- West, M. A. (1989), Innovation among health care professionals. *Social Behaviour* 4, 173-184
- West, M. A., Farr, J.L. (eds.) (1990), *Innovation and Creativity at Work. Psychological and Organizational Strategies*, Chichester, John Wiley.
- Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy*. New York:Basic Books.
- Wolfe, R. (1994), "Organizational innovation: review, critique and suggested research directions", *Journal of Management Studies* (31,3), pp. 405-431.

- Zaltman G., Duncan R., Holbek J.(1973) *Innovation and Organizations*, New York, John Wiley.