

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LA CULTURA PARA LA INNOVACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS**

Dra.C. Ileana Díaz Fernández  
Profesora Titular del  
Centro de Estudios de Técnica de Dirección  
Universidad de La Habana

Durante años se fundamentó el intercambio comercial en las ventajas comparativas, ya fuera por abundancia de factores o por ventajas relativas de productividad, es decir que la diferencia entre países descansaba en la diferencia entre funciones de producción y no en las diferentes combinaciones de factores a lo largo de una misma función de producción. Sin embargo la evidencia empírica no justifica en todos los casos que el posicionamiento de un producto se base en tales teorías, sino mas bien en que las firmas y las formas específicas de tecnologías es lo que marca la diferencia entre las empresas. Es decir coexisten empresas buenas y malas, caracterizadas por las diferencias tecnológicas y económicas comparados con la frontera tecnológica. Diversos estudios han demostrado que las diferencias entre países y sectores provienen de las diferencias en el nivel tecnológico, los costos relativos y las formas de organización industrial de los sectores<sup>1</sup>

El mundo actual presenta asimetrías tanto en el nivel tecnológico entre empresas y países, como en la difusión tecnológica (como mecanismo de convergencia). Determinados países y específicamente determinadas empresas poseen una ventaja *cuasi* absoluta por su predominio tecnológico que se manifiesta en un proceso continuo de innovación “vinculado a las oportunidades de avance tecnológico-ya sea generado endógenamente dentro de la firma o alcanzado por los avances logrados en las ciencias puras por instituciones no lucrativas o generadas en otros sectores industriales-conducido por la perspectiva de la apropiación de los beneficios económicos y basado en capacidades específicas (y diferenciadas) técnicas y organizacionales de cada firma”<sup>2</sup>.

El desarrollo de la tecnología (ya bien sea por generación propia o por asimilación de tecnología) es un proceso acumulativo de aprendizaje, donde interactúan y se socializa el conocimiento codificado y tácito, por lo que aquellas empresas que poseen un dominio tecnológico, se encuentran en mejores condiciones de mantener su ventaja.

Por tanto la dinámica de la ventaja o desventaja competitiva es un proceso microeconómico de innovación /imitación /difusión, el cual es condicionado por las características de oportunidad, apropiación y conocimiento de cada tecnología y por variables específicas de los países como el nivel de salarios, particularidades del mercado y políticas públicas que afectan las capacidades tecnológicas.

---

<sup>1</sup> Dosi, G K.Pavitt y L. Soete. (1990): The Economics of Technical Change and International Trade New York University Press New York. p159

<sup>2</sup>Idem anterior p126

Visto el papel que ocupa la innovación, se analizan a continuación algunas definiciones de innovación tales como:

**“significa una ruptura relativamente profunda con las formas establecidas de hacer las cosas”<sup>3</sup>** (R.Nelson, 1974)

**“esfuerzo sistemático a realizar a lo largo de una serie de etapas que abarcan desde la idea hasta su introducción en el mercado”<sup>4</sup>** (V. Sidro, 1988)

**“la innovación provee de las bases para incrementar el valor para el cliente sin reducir los retornos para el productor”<sup>5</sup>** (W.Lazonick, 1994)

**“la innovación puede incrementar la competitividad, pero requiere de un conjunto diferente de conocimientos y destrezas a los utilizados en el día a día de la gerencia del negocio”.** (Tidd, Bessant & Pavitt. 1.997).

La innovación es ruptura y cambio. La innovación es central para el logro de ventajas y por tanto de la competitividad. Mucho se ha escrito sobre este tema para los países subdesarrollados, tratando de comprender las causas del por qué los mismos no alcanzan niveles de desarrollo tecnológico mediante la innovación, ya sea en la generación de nuevas tecnologías, como por la vía de la imitación o mejoras al rendimiento de procesos y productos.

Entre las causas mas argumentadas se han planteado la estructura económica deformada, el difícil acceso a las fuentes de financiamiento, la inestabilidad macroeconómica, etc. Sin desdeñar, ni obviar ninguna de esas razones totalmente válidas, nos interesa centrar el análisis en otras menos estudiadas y de igual importancia

La innovación, creadas las condiciones de estabilidad macroeconómicas y partiendo de la exigencia y características de los mercados, exige del aprendizaje, el cual es un proceso social y colectivo, por lo que la apropiación del conocimiento codificado y tácito requiere de destrezas tanto individuales como organizacionales:

**Individuales:** Conocimientos de origen del capital humano y perfil particular de competencias (capacidad para resolver problemas, para aprender y difundir conocimiento, para gestionar recursos de información para desarrollar relaciones interpersonales, para dominar la tecnología, etc.<sup>6</sup>)

**Organizacionales:** requiere de una forma específica para cada empresa de organización del trabajo y de rutinas organizacionales que permitan que los trabajadores interactúen entre sí (aprovechándose sus competencias y capacidades individuales) y que la generación del conocimiento no sea privativa de un grupo dentro de la organización, sino

---

<sup>3</sup> Idem anterior p85

<sup>4</sup> Sidro, V. (1988) Gestión tecnológica de la empresa. IMPI. Madrid

<sup>5</sup> Lazonick, W. (1994) Indigenous innovation and industrialization: foundations of japanese development and advantage. Paper to be presented at the II International Survey Seminar on “Trade, Technological Advance, and Foreign Investment” Bogota, July 14-15, 1994

<sup>6</sup> Yoguel, G. (2000): Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. Revista CEPAL 71.

una forma de comportamiento, parte de la cultura organizacional y ésta hay que construirla.

La cultura juega un papel importante en garantizar el aprendizaje necesario para la innovación. A continuación se plantean algunas definiciones sobre cultura organizacional:

“Programa colectivo de la mente.” Hofstede (1980)<sup>7</sup>, “Modelo interno de la realidad.” (Keesing, 1974)<sup>8</sup>. “La cultura opera en el subconsciente como modelos mentales o presunciones básicas en niveles profundos seguidos por valores, comportamientos o prácticas” (Groeschl and Doherty, 2000)<sup>9</sup>

“Los elementos de la cultura son los motivos, valores, creencias, identidades e interpretaciones de los eventos. Ellos se convierten en cultura cuando son el resultado de una experiencia común y se transmiten a través de las generaciones” (House et. al, 1999)<sup>10</sup>

“El conjunto de ideas, valores, percepciones, actitudes y pautas de comportamiento que moldean las instituciones y conductas en una sociedad y época determinada” Luciano Tomassini<sup>11</sup>

“Un modelo de presunciones básicas- inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna-, que hayan ejercido suficiente influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñada a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir los problemas”<sup>12</sup> E. Schein.

No existen diferencias sustanciales entre las definiciones anteriores, en definitiva una cultura sólida se basa en creencias, que se construyen en el tiempo a partir de los sistemas de trabajo y las rutinas organizacionales. Partiendo de tales criterios y sin pretender realizar una definición sobre cultura de la innovación, la misma debe integrar, entre otras, las siguientes actitudes y habilidades:

- Emprendimiento
- Socializar los conocimientos
- Aceptación de la discrepancia
- Tolerancia al fracaso y a la incertidumbre
- Aceptación de riesgos y retos

Lo anterior exige de la dirección empresarial la autonomía para el proceso del cómo, la existencia de objetivos y metas claras, asignación del personal en el puesto adecuado, que represente un reto y genere motivación, asignación de tiempo y dinero a los

---

<sup>7</sup> Hofstede, G., (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.

<sup>8</sup> Keesing, R., (1974). “Theories of Culture,” *Annual Review of Anthropology*, 3:73-97.

<sup>9</sup> Groeschl, Stefan and Liz Doherty. (2000.) *Conceptualizing Culture*, *Cross Cultural Management-An International Journal*, 7:4, pp. 12-17.

<sup>10</sup> House, R. J., (1998): “A Brief History of GLOBE,” *Journal of Managerial Psychology*, 13 (3/4), pp. 230-240.

<sup>11</sup> Tomassini, L.(1998): *Cultura y Desarrollo* Revista CEPAL Número Extraordinario. p.354

<sup>12</sup> Schein, E.: *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*

proyectos, conformación cuidadosa de los equipos de trabajo (por personas con diversos enfoques y modos de pensar) que permita la socialización del conocimiento, tolerancia a criterios diferentes y al riesgo, y una supervisión que estimule el cambio y la creatividad.

Analicemos a continuación qué sucede en Cuba respecto a la cultura organizacional. No se pretende emitir conclusiones definitivas, sino mostrar algunos resultados de diferentes estudios que caracterizan las organizaciones y que si bien no son generalizables, estadísticamente hablando, si sirven de base para un acercamiento a las pautas de la cultura.

Un estudio realizado por el Centro de Estudios de la Economía Cubana<sup>13</sup> en 35 organizaciones durante 6 años (1993-1998) muestra los siguientes resultados generales:

- Excesiva estructuración y reglamentación
- Las reglas por encima de la razón
- Grado mínimo de autorregulación
- Procesos repetitivos de trabajo
- La gente no está autorizada a pensar
- Todo se ha preparado para lograr un máximo control
- No cometer un error es más importante que hacer algo bien
- Se busca el riesgo mínimo
- Actitud de intercambiar culpas ante los problemas
- Los cambios significativos se excluyen
- Gustar de respuestas ya experimentadas
- Escaso análisis interno
- Bajo nivel de trabajo en equipo
- Poner lo primero como segundo
- Falta de preparación gerencial

Otra investigación<sup>14</sup> realizada en 52 empresas sobre la cultura organizacional analizó al menos 20 de los 30 atributos seleccionados para caracterizar la cultura y se llegan a las siguientes conclusiones:

- La planificación sigue siendo más operativa que a largo plazo
- La estrategia se orienta al cumplimiento de las cifras directivas
- El plan estratégico de existir, no se convierte en un documento de trabajo, se continua trabajando de forma operativa.
- El mando es excesivamente centralizado, tanto por la más alta dirección de la empresa o del organismo superior
- Las decisiones en ocasiones son definidas por los organismos superiores.
- Se utilizan por lo general métodos autocráticos de dirección
- Los trabajadores reciben, en general, las tareas de obligatorio cumplimiento y con poco margen de creatividad
- No existe sistematicidad en el control, ni claridad en los parámetros a controlar.
- La vigilancia por la disciplina es una regla difundida, para garantizar el cumplimiento de las tareas.

---

<sup>13</sup> Orlando Gutiérrez y R. Morales. (1998): Organizaciones y gerencia en Cuba: Apuntes para un diagnóstico. CEEC

<sup>14</sup> Caridad Obregón. (1998): Tesis de Maestría. CETED Ciudad de La Habana.

- El mando se ejerce en función de las tareas y según las regulaciones establecidas
- No se toma en cuenta la experiencia del personal implicado en la solución de los problemas
- La delegación es poco o pobremente utilizada, en tareas rutinarias y poco creativas
- La responsabilidad se diluye ante tanta centralización
- La estructura organizativa es jerárquica-funcional, totalmente centralizada y de aplicación vertical.
- La información fluye lentamente y en ocasiones los problemas no se resuelven de manera oportuna.
- Poco uso de las relaciones horizontales.
- No existen mecanismos de previsión de los problemas
- Se reacciona ante los problemas y las medidas de solución aparecen ante hechos consumados
- Las soluciones al tomarse ante la urgencia, son por lo general reversibles
- Los problemas son atendidos tomando en cuenta la estructura organizativa existente
- En muchas ocasiones se dan soluciones complejas a problemas simples, por cumplir con los procedimientos establecidos (muchos de ellos establecidos por el organismo superior)
- Limitaciones de recursos y excesiva centralización
- Soluciones administrativas se alejan del sentido común y no logran la aceptación de los implicados.
- La aparición de problemas que ponen en peligro compromisos contraídos (planificados o no), en general generan iniciativas para dar solución a la situación presentada. Solución ante crisis.

Por último se viene realizando un estudio de las estrategias de más de 80 organizaciones<sup>15</sup>, que si bien no esta concluido, ya revela algunas conclusiones parciales:

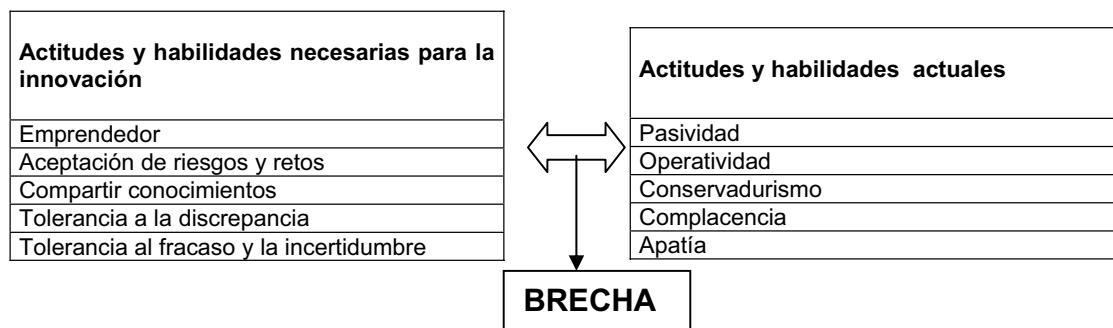
- Poco estímulo al pensamiento creador
- Escasa cultura económica
- Débil comunicación interna
- Falta de cultura de atención al cliente
- Falta de visión a largo plazo o poco fundamentada
- Metas poco claras y cambiantes
- Dificultad para romper las reglas establecidas
- Poco margen para la toma de decisiones en la organización
- Imposición de planes
- Precios centralizados

A continuación correlacionamos los resultados anteriores con las características que se necesitan en las organizaciones, antes expuestas:  
Comparemos tales rasgos con aquellos que se definieron válidos para la innovación

---

<sup>15</sup> Se tomaron las Tesis de Maestría y Doctorado sobre Estrategia desde 1998 hasta 2003, elaboradas por estudiantes-dirigentes del CETED, CEEC y Departamento de Ciencias Empresariales.

<b>Características necesarias</b>	<b>Características actuales de las organizaciones</b>	<b>GENERALIDADES</b>
Autonomía para el proceso del cómo	Los trabajadores reciben, en general, las tareas de obligatorio cumplimiento y con poco margen de creatividad El mando se ejerce en función de las tareas y según las regulaciones establecidas Poco margen para la toma de decisiones en la organización Imposición de planes	Las organizaciones operan bajo un esquema rígido tanto en lo estructural como en lo económico, lo que conlleva a la preferencia por la disciplina y el cumplimiento de planes o tareas, antes que alentar espacios de autonomía y maniobra que estimulen la iniciativa creadora individual de los trabajadores, ya que ello representa, ante todo, tiempo.
Objetivos y metas claras	No existe sistematicidad en el control, ni claridad en los parámetros a controlar. Falta de visión a largo plazo o poco fundamentada Metas poco claras y cambiantes Poco estímulo al pensamiento creador	La contradicción entre poseer fuerza de trabajo calificada (como apuntan las fortalezas de todas las organizaciones) y el bajo aprovechamiento de sus capacidades, es una expresión de que los procesos de trabajo no están dirigidos hacia el aprendizaje organizacional. Amen de que este aprendizaje se ve limitado por las estructura jerárquicas existentes.
Asignación del personal en el puesto adecuado	No se toma en cuenta la experiencia del personal implicado en la solución de los problemas La delegación es poco o pobremente utilizada, en tareas rutinarias y poco creativas	
Asignación de tiempo y dinero	Limitaciones de recursos y excesiva centralización	:
Construcción de equipos de trabajo	La estructura organizativa es jerárquica-funcional, totalmente centralizada y de aplicación vertical. Poco uso de las relaciones horizontales Débil comunicación interna	Todo lo anterior a conducido a que se manifiesten los siguientes rasgos culturales:  Pasividad Conservadurismo Apatía Complacencia Operatividad
Tolerancia a criterios y al riesgo	Se utilizan por lo general métodos autocráticos de dirección La vigilancia por la disciplina es una regla difundida, para garantizar el cumplimiento de las tareas	Aún y cuando se puede asegurar que el cubano posee un espíritu emprendedor, pero que se le limita
Estímulo al cambio y la creatividad	Los problemas son atendidos tomando en cuenta la estructura organizativa existente Dificultad para romper las reglas establecidas Poco margen para la toma de decisiones en la organización	



Si bien cada uno de los estudios tuvo propósitos diferentes al realizarse y no hay un seguimiento en el tiempo, abarcando organizaciones de diversas actividades, no es menos cierto que tienen la virtud de reflejar que los problemas no son privativos de algunos sectores en particular, ni que se hayan resuelto en el tiempo, aunque quizás si se observan algunos matices diferentes sobre todo en aquellas organizaciones vinculadas directa o indirectamente con empresas mixtas o del turismo, ya que “las experiencias en los distintos sectores analizados, nos permiten concluir que el proceso de inversión extranjera ha sido exitoso en Cuba, para adquirir tecnologías o capacidades gerenciales, y ha logrado un avance industrial en aquellas ramas donde su presencia ha sido mas marcada”<sup>16</sup> y en las cuales se muestran rasgos culturales un tanto más favorables, que unido a una mayor exigencia influyen en las organizaciones con quienes se relaciona.

Es decir las organizaciones tienen que sentir el reto de las presiones y exigencias externas tanto del micro y macro entorno, no solo mediante el logro de la estabilidad macro económica, sino además que incentiven la visión a largo plazo, políticas que estimulen la vinculación entre las empresas y las organizaciones científicas o universitarias, políticas educacionales que garanticen la correspondencia entre las demandas cualitativas de profesionales de las organizaciones con la formación académica de las nuevas generaciones y la capacitación de trabajadores, por solo mencionar algunas.

Cuba ha mantenido una clara política educacional y cuenta con un graduado universitario por cada 15 personas empleadas y un técnico medio, por cada 8. Existen 46 centros de educación superior y la tasa de alfabetización es de un 96%<sup>17</sup>. Así mismo ha realizado esfuerzos en el desarrollo científico del país y posee 1,8 científicos por cada mil habitantes, 222 centros de investigaciones, donde laboran más de 34 200 personas, 600 000 graduados universitarios y 21 600 profesores universitarios<sup>18</sup> y además se ha destinado, como promedio, más del 1% del PIB a la investigación y desarrollo.

El sistema de Ciencia y Técnica estuvo diseñado mediante el clásico esquema de “empujón de la ciencia”, que no garantizó el necesario vínculo ciencia -producción y

<sup>16</sup>Everleny O. (2002): Inversión extranjera, desarrollo y gobernabilidad en el Caribe. Un análisis de Cuba. Ponencia por el 40 Aniversario de los Estudios Económicos en Cuba. La Habana.

<sup>17</sup> Codina A. (1994) : ¿Como! ¿Negociar con Cuba? . La Habana

<sup>18</sup> Periódico Granma 15 de Enero de 1999. P 3

mucho menos ciencia-producción-comercialización. Los rasgos culturales antes mencionados no favorecen la existencia de una demanda exigente, lo que unido a este tipo de sistema de “ciencia *per se*” no ha contribuido a superar la pasividad tecnológica, sino más bien a sostenerla, presentándose las siguientes características:

- No correspondencia entre necesidades y posibilidades, por lo que se adquieren medios técnicos y tecnología que solucionan problemas existentes y crean otros nuevos.
- Inadaptación organizacional acarrea desaprovechamiento de las potencialidades de los nuevos medios y tecnologías
- Carencia de una estrategia efectiva y fundamentada para inversiones implica ineficiencia de los nuevos medios técnicos y tecnología
- Snobismo, en el afán de usar solo medios técnicos y tecnologías de “punta”, sin considerar el empleo de aquellos adaptables y tradicionales<sup>19</sup>.

Tales características son coherentes con los rasgos culturales identificados y son el producto de estilos, procesos y “forma de hacer las cosas” que esta en contraposición con la innovación.

Por supuesto que todo esta matizado por el accionar económico del país, que al entrar en la crisis más importante de su historia en 1992, conllevó a la toma de una serie de medidas inmediatas de estabilización, al mismo tiempo que se asumió una estrategia bastante clara de desarrollo, sin embargo después de haber salido del impacto más difícil de la crisis en sus primeros años, no son tan transparentes o precisos los objetivos de política económica, los lineamientos de la política se presentan de un modo bastante operativo y “epistolar”, lo cual le imprime mucha operatividad y condiciones de “cortísimo” plazo, además de falta de coherencia todo lo cual refleja un recrudecimiento de la centralización. Estas consideraciones lo manifiestan las organizaciones estudiadas desde 1998 hasta la fecha.

Cuando las regulaciones económicas no son claras para los actores económicos, éstos tienden a actuar por reacción, a tener menos iniciativa, a no definir (o no poder) claramente sus metas o que las mismas se vean constantemente modificadas, en fin inculca a las organizaciones de un accionar que se corresponde con la pasividad, la inercia, etc.

Los ejemplos antes expuestos sobre algunas políticas de Gobierno y su efecto sobre la cultura son muestras de la importancia de las mismas en estimular directa e indirectamente la innovación en la organizaciones, lo cual por demás ha sido muy poco estudiado.

Consideramos pertinente y necesario continuar profundizando y documentando la política económica (y también comercial) para poder profundizar en sus efectos sobre las organizaciones. De igual forma sería interesante valorar el efecto de “derrame” de la cultura organizacional por Inversión Extranjera Directa y el turismo al resto de la economía.

---

<sup>19</sup> Brito Viñas. (1996): “La gestión tecnológica y la innovación” Tesis de Maestría Universidad Central de Las Villas.p.9 (Premio de la Asociación Latinoamericana de Gestión Tecnológica, 1997)