

PRÁCTICAS DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL INNOVADORAS EN EL SECTOR PÚBLICO.  
CASO: INNOVACIÓN GERENCIAL EN LA DIVISIÓN DE IMPUESTOS DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.

PRÁCTICAS DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL INNOVADORAS EN EL SECTOR PÚBLICO.  
CASO: INNOVACIÓN GERENCIAL EN LA DIVISIÓN DE IMPUESTOS DEL DISTRITO DE  
CARTAGENA DE INDIAS.

Francisco J. Hernández R.

Director

PhD. Luis C. Arraut

Maestría en Gestión de la Innovación  
Universidad Tecnológica de Bolívar  
Cartagena D.T. y C.

2015

## Índice

Introducción.

Capítulo 1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
1.1 Planteamiento del problema.....	6
1.2 Objetivos de la investigación.....	10
1.2.1 Objetivo general.....	10
1.2.2 Objetivos específicos.....	10
1.3 Justificación.....	12
1.4 Metodología.....	16
1.4.1 Fuentes de información y técnicas de recolección de información.....	17
1.4.2 Método de Investigación.....	17
Capítulo 2. Marco Teórico.....	19
2.1 Antecedentes de la investigación.....	35
2.2 Bases teóricas.....	44
2.3 Definición de términos básicos.....	48
Capítulo 3. Análisis e interpretación de resultados.....	51
3.1 Política tributaria y planes específicos para mejorar los recaudos de impuestos Distritales.....	59
Capítulo 4. Conclusiones.....	67
Referencias Bibliográficas	

PRÁCTICAS DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL INNOVADORAS EN EL SECTOR PÚBLICO.  
CASO: INNOVACIÓN GERENCIAL EN LA DIVISIÓN DE IMPUESTOS DEL DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.

## INTRODUCCIÓN

La actual dinámica social y económica, los ecosistemas empresariales que envuelven a las organizaciones y los retos que enfrenta la gestión administrativa pública, exige una constante capacidad de respuesta en materia de desempeño de las funciones públicas, en sus diferentes niveles de gobierno, para responder así, en forma efectiva, a las necesidades que la población plantea y de esta forma promover el bienestar, por lo cual, requieren tareas de cambio en los modelos de gestión y por ende en los procesos de estos modelos, facilitando que los procesos ya no sean estáticos en el tiempo una vez que son concebidos, si no, que estos sean dinámicos y flexibles para permitir que se puedan adaptar fácilmente a las nuevas necesidades, así como la adopción, desde el punto de vista operativo, de conceptos que permitan ser creativos en proponer nuevos modelos de gestión y para ello la innovación puede ser un medio de gran efectividad para abordar estos desafíos y crear valor público; El concepto de gestión de la innovación es aplicado con bastante éxito en el sector privado, y se define como el conjunto de estrategias y metodologías que una organización establece para innovar sistemáticamente creando valor.

Collell & Asociados (2012) y autores como Patricia Noy Viamontes, Yanais Pérez Fernández, describen lo siguiente:

El modelo de gestión que comenzó con los grandes comerciantes artesanos (en los años 1700), que se publicó con Adam Smith, y se formalizó con las teorías administrativas de Frederick Taylor, Henry Fayol y la práctica de Henry Ford, se fundamenta en la especialización del trabajo, la cual se estructura en las organizaciones mediante funciones específicas clasificadas en áreas o departamentos. Este modelo fue exitoso, en la era industrial, cuando los monopolios y oligopolios dominaban los

mercados, cuando las comunicaciones eran lentas, cuando las tecnologías no eran de fácil acceso y cuando las personas (consumidores y clientes) no eran tan conocedoras de los productos y servicios que los mercados les ofrecían. Sin duda fue exitoso, y quizá la mejor alternativa, pero hoy no lo es.

Es por ello, que hoy en día, dentro de los procesos administrativos, tanto para empresas públicas o privadas, se hable de la innovación organizacional y de la innovación en los modelos de negocio, de los cuales se desprenden continuas discusiones y cuestionamientos por parte de los empresarios y directivos, acerca de la baja efectividad y bajo impacto en los resultados de la empresa (con mayor énfasis en empresas del sector público) de los esquemas de formación y capacitación y en muchos casos la ausencia de motivación por parte de los empleados de las organizaciones, conllevan a un escenario poco favorable en el desarrollo profesional de estos y de paso, a un descenso en el ejercicio productivo de la organización, como consecuencia del bajo nivel de compromiso de los empleados.

Es evidente que sobrevivir en los actuales escenarios es un reto para las organizaciones, sin embargo, hay muchas organizaciones que logran obtener resultados favorables dentro de su dinámica económica, sosteniendo dichos resultados por largos periodos de tiempo, es por ello, que la identificación de las características que permiten mantener resultados exitosos en la gestión organizacional genera un especial interés en el estudio de los factores que apalancan dicha tarea y más aún, en el sector público dada la connotación especial que en él se presentan como resultado de variables propias del sector.

Para lo cual, se ha desarrollado una metodología que admite plantear, las etapas básicas del proceso de innovación con orientación a problemas vinculados al sector público, desarrollado sobre la base de identificar factores críticos de éxito que deben ser abordados de manera seria y sistemática, como son el liderazgo, comunicación asertiva, participación ciudadana, constitución de equipos de trabajo, entre otros identificados a partir del análisis de la experiencia empresarial en materia de innovación.

No obstante la propuesta anterior, resulta indispensable acompañar estos procesos con una institucionalidad que de gobernanza, sustente, apoye y priorice la innovación y su sistematización en el sector público.

Por lo anterior, el desarrollo de este trabajo procura realizar un aporte en la identificación de las características distintivas o factores claves de éxito como resultado de los procesos de innovación organizacional al interior de empresas del sector público a través del estudio de caso: División de Impuestos Distritales de Cartagena de Indias, que conminen a la obtención de los objetivos organizacionales, generando así, una aportación atractiva tanto para académicos como para funcionarios públicos del orden directivo.

## 1. ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 IDENTIFICACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El crecimiento económico sostenido no puede basarse únicamente en la acumulación de ahorro y capital o en el crecimiento de la fuerza de trabajo: depende en buena medida del esfuerzo innovador. Como es lógico, el sector público no puede mantenerse al margen de este esfuerzo innovador, ya que su actividad se encuentra en el núcleo del esquema conceptual que explica el crecimiento y la productividad de un país (Llano Verduras, 2006).

Desde hace ya varios años la tradicional gestión pública ha sufrido arremetidas. El llamado "paradigma burocrático o administrativo" se ha desgastado sustancialmente, y en muchos países ha sido cuestionado por el "paradigma gerencial o empresarial", sobre todo en muchas naciones angloamericanas y algunas de la región Asia-Pacífico (Suk Kim, 2007).

En el sector público un nuevo paradigma, denominado la Nueva Gestión Pública (NGP), está prevaleciendo en todo el mundo, en particular a partir de la publicación del artículo de Christopher Hood sobre la naturaleza de la nueva gestión pública (Hood, 1991). Algunos defienden sus afirmaciones, otros las rechazan<sup>1</sup>. No obstante, los debates continúan y en la actualidad este paradigma va en ascenso en muchos países.

---

<sup>1</sup> Hay varias críticas contra la NGP (Osborne, 2006): la NGP no es un fenómeno o un paradigma sino un agrupamiento de varios (Ferlie et al., 1996); la NGP es un paradigma fallido (Farnham y Horton, 1996); la NGP es una moda o carece de contenido (Lynn, 1997), y la NGP no es otra cosa que una subescuela de administración pública que se ha visto limitada en su impacto debido a la falta de toda base teórica real y de rigor conceptual (Frederickson y Smith, 2003).

En esta nueva visión de la gestión de lo público se trasciende de la simple idea, un tanto reduccionista, de “aplicar la ley” y se cambia por la obligación del “logro de resultados”, bajo un paradigma posburocrático que implica, entre otras cosas, “incremento de la flexibilidad, desarrollo de la competencia, mayor responsabilidad ante los ciudadanos, mejor gerencia de recursos humanos, uso de la tecnología informática y fortalecimiento de las funciones de dirección” (Vargas, 1999). Se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Navas Quintero, 2010).

Estudiosos de la competitividad y la eficacia (Pfeffer, 1998; Barney, 1991; Conner y Ulrich, 1996) han demostrado que no basta con intervenir la tecnología, los procesos y las estructuras organizacionales si no se invierte en el motor de ellas: las personas y la cultura organizacional. En el sector público es especialmente válida esta premisa, pues si la mentalidad de las personas no varía, ellas mismas terminarán reviviendo las viejas estructuras, las viejas leyes y los antiguos procedimientos y trámites; en fin, la vieja manera de administrar (Cárdenas, 1992). En este sentido, podemos entender por innovación, como todo cambio tecnológico o no, que es capaz de mejorar la eficiencia de un sistema, aportando valor (Llano Verduras, 2006).

En el caso colombiano son muy pocas los análisis que se han hecho sobre las innovaciones que se realizan dentro de las instituciones del sector público (ISP); pero durante los últimos años, sobre todo con el uso de las tecnologías de la comunicación, se han introducido cambios significativos como el proyecto de Gobierno en Línea, así como innovaciones a partir de las demandas y cambios en la sociedad (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013). A su vez, con los cambios en materia de competitividad y



productividad se generaron políticas, que se pueden ver como innovaciones de carácter político normativo.

De acuerdo a las conclusiones del informe de un estudio piloto adelantado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología –OCyT, en el 2013, que consistía en caracterizar la innovación, a partir del análisis de dos instituciones del sector público (ISP), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, y además tener algunas de las percepciones sobre la innovación en estas ISP, se encontró que en las ISP analizadas los objetivos de mejorar la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, incrementar la eficiencia de sus instituciones, cumplir con nuevas regulaciones o políticas, así como mejorar las condiciones de trabajo de sus servidores públicos son los objetivos que más persiguen a través de las innovaciones (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013). Estos objetivos guardan relación con lo que plantea Navas Quintero (2010), sobre el diseño de procesos de trabajo más eficientes, en términos de tiempo y dinero, y que además de mejorar el quehacer de las instituciones atiende las necesidades de la sociedad.

Así mismo, se identificó que de las principales actividades de innovación que desarrollan las ISP se destacan la adquisición de maquinaria, hardware, equipos y software, y la contratación de servicios de consultoría, donde los principales proveedores son las empresas del sector privado. La fuente de financiamiento de estas actividades fue principalmente recursos propios, que provienen del presupuesto nacional, y en menor medida, dependiendo de la institución, recursos de las organizaciones del tercer sector y de las Instituciones de Educación Superior. En cuanto a la cultura y estrategia de innovación dentro de las ISP analizadas se encontró que aún no es clara la estrategia dentro de la institución, ni existe una cultura sólida que trabaje en pro del desarrollo de las innovaciones, motivo por el cual estas características son consideradas, desde el

punto de vista de tiempo dedicado e incentivos, como barreras o dificultades para el desarrollo de las innovaciones (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013).

En el caso de Cartagena, no se encuentran estudios específicos que den cuenta de evidencias de aplicación o resultados de innovaciones en ISP; sin embargo, de acuerdo a los resultados presentados por la Alcaldía de Cartagena, en su informe de rendición de cuentas del año 2013 y 2014, específicamente desde la Dirección de Impuestos, la cual hace parte de la Secretaria de Hacienda Distrital, señala que se ha cumplido, y en algunos puntos específicos superado, las metas de recaudo de los principales Impuestos del distrito (Impuesto predial unificado e Industria y comercio), con lo cual se obtuvo un superávit presupuestal en los ingresos corrientes de libre destinación, situación no común para el municipio y su administración en muchos años, permitiéndole a la administración mayores recursos para invertir en infraestructura, educación y proyectos sociales.

Se pudo identificar que estos resultados positivos fueron producto de unos cambios generados al interior de la institución. El Director de Impuestos Distritales, a través de una entrevista, señaló que estos fueron posibles debido a que se implementó un plan estratégico que permitió la consolidación de la división de impuestos en una unidad sólida, generando confianza con sus actuaciones, las cuales están basadas en procedimientos transparentes y sustentados en las normas tributarias actuales<sup>2</sup>.

Así mismo, señala que esta implementación ha generado una dinámica interna en la División de impuestos, donde el personal vinculado a ella, está motivado y comprometido con las actividades misionales, lo que genera una mejor atención a los contribuyentes y respuestas oportunas a sus solicitudes. También, se han implementado políticas de recaudo e implementación de estrategias que permitan que los ingresos del

---

Distrito crezcan a un mayor ritmo, así como el mejoramiento de la gestión tributaria al interior de la división de impuestos en cada una de sus áreas, a través de la implementación de seguimientos, control a procesos y definición de metas cuantificables, apoyado en nuevas tecnologías en el manejo de procesos (modernización de la división de impuestos), como herramienta para el control y desarrollo de la gestión de ingresos del Distrito.

Lo anterior, da cuenta de que se están implementando algunas prácticas, al interior de esta dirección, provenientes del sector empresarial, capaces de mejorar la eficiencia de un sistema, lo cual guarda relación con la planteado por Llano Verduras (2006) y Navas Quintero (2010) sobre el diseño de procesos de trabajo más eficientes y la mejora en el quehacer de las instituciones públicas respecto a la atención de necesidades sociales.

En este sentido, la presente investigación pretende ahondar en estos resultados, con el propósito de responder al interrogante ¿Hasta qué punto las prácticas de gestión y políticas implementadas en la División de Impuestos Distritales de Cartagena pueden ser consideradas como procesos de innovación organizacional?; y en función a esto, identificar cuáles han sido los factores de éxito que han influido en sus procesos de innovación organizacional teniendo en cuenta su carácter de institución pública.

## **1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.2.1 Objetivo General**

Analizar las prácticas de gestión y políticas implementadas en los últimos años al interior de la División de Impuestos del distrito de Cartagena de Indias y su relación con los resultados exitosos obtenidos, identificando su naturaleza innovadora y los factores que influyeron en su implementación.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

- Identificar las prácticas de gestión y políticas implementadas en los últimos años al interior de la División de Impuestos del distrito de Cartagena de Indias.
- Determinar las características comunes (exitosas) que presentan las diversas áreas al interior de la División.
- Establecer los factores claves de éxito en el proceso de implementación de las prácticas de gestión y políticas llevadas a cabo en la División.

### 1.3 Justificación

En los últimos años se ha visto el surgimiento de importantes dinámicas organizativas en el sector privado, que han remplazado con éxito al Estado en la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. En este contexto, la prioridad del Estado pasó de la provisión directa de bienes y servicios a la garantía de condiciones mínimas que permitan el surgimiento y fortalecimiento de la iniciativa privada, asegurando que los beneficios que de ésta se derivan se distribuyan equitativamente entre los miembros de la sociedad. Navas plantea que “para ello resulta indispensable modernizar la administración pública, pasando del Estado burocrático tradicional a un esquema más flexible, eficiente, transparente y orientado a satisfacer las demandas de los ciudadanos” (Navas Quintero, 2010);

Según Navas (2010), estos procesos han repercutido en el surgimiento de nuevas demandas de la población a los gobiernos, modificando las relaciones establecidas históricamente entre los sectores público y privado. Así, los ciudadanos han comenzado a exigir una menor intervención estatal en los asuntos privados y se ha consolidado un

renovado sentido de lo público, caracterizado por un mayor control sobre las actuaciones de las instituciones y los funcionarios (Navas Quintero, 2010).

Con respecto a sus funcionarios, el modelo que tradicionalmente se ha considerado propio del sector público ha sido el de la racionalidad burocrática, una de cuyas características es la obligación del individuo de ajustarse a las condiciones del trabajo, lo cual restringe la satisfacción de sus necesidades, especialmente en cuanto a enriquecimiento de la tarea y autorrealización. Se agrega a ello la ausencia de delegación de gestión, encubierta por una supuesta descentralización funcional, que corresponde más al concepto de desconcentración, que realmente a una asignación de funciones gerenciales (Calderón Hernández, 2004).

Pese a algunos cambios y modelos adoptados, el paradigma de la administración burocrática decimonónica, estructurada sobre la base del modelo weberiano y caracterizada por la formalidad de las comunicaciones institucionales, la minuciosa reglamentación de los procedimientos, la estricta división y especialización de las tareas, la rígida jerarquía dentro de las organizaciones y el apego a rutinas y procedimientos estandarizados, sigue siendo el paradigma dominante en la gestión pública en la práctica, especialmente en los países occidentales. Sin embargo, según Navas (2010) diversos métodos administrativos que buscan promover una gestión pública menos costosa, más eficiente y efectiva, comenzaron a implementarse Gran Bretaña, Nueva Zelanda y los Países Bajos desde los años ochenta.

En este escenario surge el New Public Management, o nueva gestión pública (NGP), como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la

prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

La implementación de este nuevo modelo de administración implica no sólo un proceso de reingeniería institucional, entendido como la modificación de las normas que delimitan las actuaciones de los funcionarios y organizaciones públicas, sino además una profunda transformación de los patrones de comportamiento que rigen las relaciones entre los agentes del sector público, y entre éstos y el sector privado.

Tales dinámicas de cambio suelen generar resistencias entre diversos agentes que pueden ver comprometidos sus nichos de poder en el Estado, por lo que la aplicación de la NGP requiere un enfoque holístico de gestión de cambio que, a través de una serie de políticas de formación e incentivos, permita transformar las estructuras, procesos y cultura que predominan en la gestión de lo público.

En este sentido, en el sector público se ha venido reconociendo la importancia de responder a las necesidades de la sociedad, cada vez más heterogéneas, con una mayor efectividad y eficiencia. La importancia de las organizaciones públicas en el diseño de acciones que contribuyan al bienestar de la sociedad, hace que la innovación en el sector sea particularmente importante (Donahue, 2005). Esto, señala Donahue, requiere de enfoques innovadores a nivel de política y práctica gubernamental, así como en la prestación de los servicios públicos.

Es por ello, que hoy en día, dentro de los procesos administrativos, tanto para empresas públicas o privadas, se hable de la innovación organizacional y de la innovación en los modelos de negocio.

Algunos autores señalan que la innovación en el sector público se viene haciendo continuamente desde un tiempo atrás pero que no ha recibido reconocimiento como tal (Pollitt, 2008). Hasta el momento, la innovación ha tenido una visión orientada fundamentalmente al mercado, pero la innovación en el sector público es mucho más compleja y no encaja en un modelo de maximización de ganancia (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013). Se debe entonces retomar el concepto de innovación y adaptarlo a contextos no dominados por el mercado. .

Aunque existen algunas similitudes, al igual que en el sector privado, la innovación resulta del valor concebido en los procesos de generación y aplicación de ideas, conocimientos y tecnologías, esto implica cambio en los modelos de gestión y por ende en los procesos de dichos modelos, ya no sean estáticos en el tiempo, si no que sean dinámicos y flexibles permitiendo que se puedan adaptar fácilmente a las nuevas necesidades. A su vez, es necesaria la adopción, desde el punto de vista operativo, de conceptos que permitan a su personal ser creativos en proponer nuevos modelos de gestión y para ello se requiere que el equipo humano vinculado a estos procesos cuente no solo con las habilidades y competencias, sino también, con la motivación necesaria para articularse y direccionar sus esfuerzos hacia el logro de los objetivos de la organización.

Aunque existe poca claridad sobre la innovación y los procesos conducentes a esta en el sector público es de esperarse que, dadas las características de la operación del sector, los procesos y propósitos conducentes a innovaciones tengan mayor similitud con aquellos del sector servicios que con los del sector manufacturero (Mora Holguín & Lucio-Arias, 2013).

Sin lugar a dudas, sobrevivir en los actuales escenarios es un reto para las organizaciones, sin embargo, hay muchas organizaciones que logran obtener resultados favorables dentro de su dinámica económica, sosteniendo dichos resultados por largos periodos de tiempo, es por ello, que la identificación de las características que permiten mantener resultados exitosos en la gestión organizacional genera un especial interés en el estudio de los factores que apalancan dicha tarea y más aún, en el sector público dada la connotación especial que en él se presentan como resultado de variables propias del sector.

Por lo anterior, el desarrollo de este trabajo procura realizar un aporte en la identificación de las características distintivas o factores claves de éxito como resultado de los procesos de innovación organizacional al interior de empresas del sector público a través del estudio de caso: División de Impuestos Distritales de Cartagena de Indias, que orienten a la obtención de los objetivos organizacionales, generando así, una aportación atractiva tanto para académicos e investigadores en el campo de la innovación organizacional, como para funcionarios públicos del orden directivo.

#### **1.4 Metodología.**

A continuación se describe la metodología llevada a cabo en el desarrollo de la investigación. Teniendo en cuenta que su objetivo es el de analizar las prácticas de gestión y políticas implementadas en los últimos años al interior de la División de Impuestos del distrito de Cartagena de Indias y su relación con los resultados exitosos obtenidos, identificando su naturaleza innovadora y los factores que influyeron en su implementación, se plantea una investigación de tipo descriptiva, dado que fundamentalmente, caracterizamos la situación concreta de estudio indicando sus



rasgos más peculiares o diferenciadores, apoyados en teorías existentes y profundizando a través del estudio de casos.

#### 1.4.1 Fuentes de información y técnicas de recolección de información.

La recolección de información del presente trabajo se desarrolló aplicado entrevistas a los directivos de las áreas seleccionadas, así como el apoyo en literatura existente sobre casos donde se hayan implementado procesos de innovación organizacional.

El objetivo principal de la encuesta fue la obtención de información con referencia a las percepciones de los jefes de cada área y miembros de su equipo de trabajo.

.Igualmente se tuvieron en cuenta otras fuentes como las siguientes:

- Memorias e informes anuales de la DID.
- Revisión documental de información de resultados públicos de la secretaria de Hacienda Distrital.
- Página Web de la alcaldía de Cartagena.
- Literatura existente sobre el tema de investigación y conocimiento bibliográfico de casos que hayan implementado innovaciones organizacionales.
- Estudios e investigaciones sobre el comportamiento tributario de la ciudad de Cartagena de Indias.

#### 1.4.2 Método de Investigación.

Se define el estudio de casos como el método de investigación a utilizar, teniendo en cuenta que en el desarrollo de la investigación se accedió a una constante

interacción con diversos factores que inciden directamente en los resultados del estudio, se pudo interrogar a los sujetos mediante entrevistas o cuestionarios y pedirles que evocaran experiencias pasadas y sus deseos y expectativas presentes, así como, la participación directa del director de la DID en el desarrollo del trabajo, lo cual genera un valor agregado a este, dado que autores como Van de Ven (1990), Henry Mintzberg (1985 y 1998) han sugerido que los estudios de casos que deseen profundizar en el cambio organizacional se lleven a cabo con una presencia continua del investigador en la empresa que es objeto de estudio, destacando la idoneidad de que éste pueda dedicar tiempo al trabajo de campo dentro de la empresa, incorporándose a la misma como un trabajador más y observando los hechos como testigo directo.

## Capítulo 2. Marco Teórico.

Un modelo de gestión de la innovación para el sector público es ciertamente mucho más complejo que cualquier modelo existente para el sector privado. Si bien se pueden adaptar herramientas y conceptos generales del sector privado al público (Raste, 2005), existen variables y complejidades propias del sector público, por ejemplo, las restricciones normativas, fallas de estado como la inconsistencia dinámica, las variables políticas en el juego del poder, las condiciones de planificación y gestión presupuestarias, las dinámicas organizacionales e institucionales de carácter weberiano, restricciones que es necesario investigar, evaluar y analizar para construir un modelo que permita operacionalizar la gestión de la innovación en el sector público, vinculada principalmente a innovación en servicios, procesos, organización y modelos de ejecución presupuestaria u otros.

Resulta interesante destacar el siguiente párrafo del Manual de Oslo (OCDE) que señala la importancia e incipiente desarrollo de la innovación en el sector público: “La innovación puede estar presente en cualquier sector de la economía, incluyendo los servicios públicos tales como la salud o la educación. La innovación es también importante para el sector público, sin embargo, se sabe menos sobre los procesos de innovación en los sectores no orientados al mercado....Hay mucho trabajo por hacer en el examen de la innovación y en el desarrollo de un marco para la innovación en el sector público....”.

En la literatura existe una amplia gama de definiciones respecto a qué es Innovación, donde cada autor presenta una definición dando énfasis a los elementos que considera son más relevantes. Desde una perspectiva muy general, encontramos una definición

muy amplia de innovación, como “todo cambio que genera valor”, si tuviéramos que acotarla, podríamos decir que innovación es “todo cambio basado en conocimiento que genera valor para la empresa u organización”.

La Real Academia Española define innovación como “acción y efecto de mudar o alterar algo, introduciendo novedades o el proceso de creación o modificación de un producto y su introducción en el mercado”.

Para el Manual de Oslo, documento elaborado por la OCDE, que establece las convenciones internacionales en materia de recogida e interpretación de datos sobre innovación, innovación es: “Una innovación, es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo modelo organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”.

Existen múltiples formas de clasificar el concepto de innovación, tradicionalmente podemos encontrar clasificaciones según tipo de innovación (producto, proceso, servicio u organizacional), o según el grado de originalidad (radical e incremental), o las condiciones que permiten que surjan (tecnológicas, de mercado).

El Manual de Oslo define los siguientes tipos de innovación:

- Innovación de producto es la introducción de un bien o servicio nuevo o con un alto grado de mejora, respecto a sus características o su uso deseado. Esta incluye mejoras importantes en especificaciones técnicas, componentes y materiales, software incorporado, ergonomía u otras características funcionales.

- Innovación de proceso es la implementación de un método de producción o distribución nuevo o con un alto grado de mejora. Esta incluye mejoras importantes en técnicas, equipo y/o software.
- Innovación de marketing es la implementación de un nuevo método de comercialización que entraña importantes mejoras en el diseño del producto o en su presentación, o en su política de emplazamiento (posicionamiento), promoción o precio.
- Innovación organizacional es la implementación de un nuevo método de organización aplicado a las prácticas de negocio, al lugar de trabajo o a las relaciones externas de la empresa.

El concepto de innovación ha ido variando en el tiempo, inicialmente, éste abordaba los conceptos de innovación en productos, posteriormente la definición se fue ampliando y se incorporaron conceptos como innovación de procesos, servicios y organizativas.

La definición del Manual de Oslo, justamente se hace cargo de esta concepción en un sentido amplio de lo que hoy día entendemos por innovación, es así como incorpora aspectos que no dependen necesariamente de la tecnología, como la apertura de un nuevo mercado o la introducción de mejoras organizativas que no dependen de nuevas tecnologías aunque pueden requerir la aplicación o el uso de las ya existentes. Se obtiene así una primera clasificación de tipos de innovación: la innovación tecnológica habitualmente asociada a productos y procesos, y las innovaciones no tecnológicas más vinculadas a temáticas organizativas, de mercadotecnia y de diseño.

Otra clasificación es aquella referida al grado de originalidad de la innovación, donde podemos hablar de innovaciones de carácter incremental o radical<sup>5</sup>:

- Innovación incremental: corresponde a aquellas innovaciones que alimentan de manera continua el proceso de cambio, normalmente se dan en las instancias al interior de la organización, vinculadas a innovaciones de procesos, las cuales pueden representar una significativa mejora en la gestión y eficiencia desde la perspectiva organizacional.
- Innovación radical: corresponde a nuevos productos o procesos que no pueden entenderse como una evolución natural de los ya existentes, dado que denotan un alto grado de novedad, y originan grandes cambios, con un alto riesgo de fracaso.

Las innovaciones también se clasifican según las condiciones que permiten que surjan (Rothwell, 1994):

- Innovación del mercado (market pull): es aquella innovación que surge como consecuencia de la identificación de una necesidad en la demanda, normalmente implica innovaciones de carácter incremental, con un riesgo reducido y, desde una perspectiva empresarial, no contribuyen a mejorar la competitividad.
- Innovación tecnológica (technology pull): es aquella innovación que surge del progreso acontecido en la ciencia o en la tecnología, que normalmente implica innovaciones de carácter radical, con un mayor riesgo y que tienen impacto en la competitividad de la empresa.

Posteriormente, ha surgido el concepto de Innovación abierta (Chesbrough, 2003), este concepto parte de la idea de que las empresas ya no son capaces de abordar por sus propios medios todo el proceso de la innovación, deben contar con recursos externos (propiedad intelectual, ideas, productos, personas, instituciones) que deben integrarse en su propia cadena de innovación. Al mismo tiempo, Chesbrough plantea que los

resultados del trabajo de una empresa pueden tener una utilidad para otras empresas y en otros mercados, lo que constituye una manera de rentabilizar aquella innovación que resulta fallida para los objetivos primarios de ésta. Con ello, la innovación deja de dirigirse desde arriba (top-down) y desde el núcleo (core) de la empresa hacia el exterior, para fluir desde abajo (bottom-up), y dirigida desde el exterior hacia ese núcleo (Chesbrough, 2003).

Últimamente ha surgido también el concepto de Innovación social, que se refiere a valores sociales y nuevas ideas que resuelvan retos en áreas como por ejemplo, el bienestar, la calidad de vida, la inclusión social, la solidaridad, la participación ciudadana, la calidad medioambiental, la atención socio sanitaria, la eficiencia de los servicios públicos o educación en beneficio de las personas y el planeta.

Las innovaciones sociales provienen de individuos, grupos u organizaciones y pueden tener lugar en sector lucrativo, en el no lucrativo o en el sector público.

Podemos definir también innovación social como “nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y los beneficiarios. Estos se transforman en actores de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía. La innovación social debe ser sostenible en el tiempo y replicable en otros lugares” (Fuente: Concurso Innovación Social - CEPAL).

Como podemos observar, las definiciones del concepto de innovación se aplican normalmente a la empresa, sin embargo, el restringirlo solamente al ámbito privado

implica desconocer este concepto en su sentido amplio, ya que es perfectamente aplicable al sector público.

En el contexto colombiano, se entiende por innovación en el sector público la aplicación de nuevos métodos (procesos, procedimientos, formas de gestión), políticas, productos y servicios con la intención de responder de manera eficaz a los cambios en las necesidades de la sociedad y a las expectativas de los ciudadanos; incrementar la eficiencia del gasto público (reducir costos), y que tienen como fin último generar valor a la sociedad (Mulgan y Albury, 2003; Bermúdez, 2009).

Cuando entramos a analizar la dinámica de gestión de la innovación en el sector privado encontramos que la innovación en las organizaciones no se da en forma automática ni casual, las organizaciones realmente innovadoras realizan esfuerzos organizados, sistemáticos y estratégicos para innovar, es decir, gestionan la innovación.

La gestión de la innovación no es más que las estrategias y pasos que una organización establece para innovar, y se define como la organización y dirección de los recursos, tanto humanos como económicos, con el fin de aumentar la generación de nuevos conocimientos, ideas y técnicas que permitan obtener nuevos productos, procesos y servicios o mejorar los ya existentes, y la transferencia de esas mismas ideas a las fases de fabricación, distribución y uso (Roberts, 1996).

Implementar un sistema de gestión de la innovación en una organización no es una tarea fácil y, según sean las características propias de cada organización, debe trabajarse fuertemente sobre los aspectos que permitan sentar las bases para innovar de manera sistemática. En este contexto, podemos señalar que una organización



innovadora es aquella que ha logrado instalar e integrar dentro de ella los siguientes elementos (Mulet, 2006):

- Aceptar la innovación: el concepto de innovación debe ser parte de la cultura de la organización, aceptada, reconocida y valorada por sus miembros, debe formar parte de la estrategia y los procesos de planificación de la organización.
- Reconocerla como operación: la innovación no debe ser un proceso aislado, sino que debe estar integrada en la operación de la organización, por lo que se debe disponer de recursos, tanto personales como materiales, que permitan innovar en los diferentes procesos y áreas de la organización.
- Valorizar la innovación: los resultados al interior de la organización como consecuencia de innovaciones realizadas, ya sean en materia de nuevos productos, servicios, o mejora de eficiencia, deben ser valorizadas, no sólo para que la misma organización crea en la innovación, sino porque también deben cuantificarse los resultados en términos económicos y de capitalización de la organización.

Esta forma de organización y dirección de los recursos para instalar una dinámica permanente de innovación en las organizaciones, se estructura mediante sistemas de gestión de la innovación, y se hace operativo a través de modelos de gestión de la innovación. Existen varios modelos utilizados para estos fines, todos con bastante similitudes y consideraciones comunes, los énfasis en cada uno de sus elementos varían según las características y tipología de organización en que aplicarán, los objetivos que persiga y su entorno.

Cabe señalar que para implementar un sistema de gestión de la innovación, no es suficiente disponer de un modelo, cualquiera sea éste, e implementarlo en una

organización. Un sistema de gestión de la innovación requiere de una mirada organizacional hacia la innovación de carácter transversal, que comienza desde su cruce con la estrategia de la organización hasta la generación de resultados cuantificables y medibles.

Un sistema de gestión de la innovación se estructura desde lo estratégico a lo operativo, apoyado por procesos de soporte y habilitadores. Debe considerar entonces, su interacción en los siguientes niveles (Herrera, 2011):

- Nivel estratégico: La estrategia organizacional define la estrategia, cursos de acción y criterios de decisión de sistema de gestión de la innovación. Este nivel es clave para la validación organizacional de los otros niveles y procesos que se requieren.

Sobre la base de una estrategia de innovación, se debe determinar cuál será el rol de la innovación dentro de la organización, fijando metas y focos sobre los cuales se trabajará y que deberá cumplir el portafolio de proyectos innovación que se genere.

- Nivel de Ejecución: El nivel de ejecución considera la gestión, realización, seguimiento y evaluación de los proyectos propiamente tal, generados mediante el uso de alguna metodología de gestión de la innovación.

- Procesos habilitadores: Los habilitadores corresponden a la organización y recursos disponibles, humanos y financieros, para implementar el sistema de gestión de la innovación y ejecutar los proyectos generados.

- Procesos de soporte: Considera actividades que operan como soporte al sistema de gestión de la innovación para su correcto funcionamiento, estas son: gestión del conocimiento, control de gestión, posicionamiento y difusión, redes, alertas de innovación.

Dados los niveles anteriormente señalados, podemos comenzar a analizar la gestión de innovación como un proceso en la organización. Como ya se mencionó anteriormente, existen múltiples modelos para implementar sistemas de gestión de la innovación, pero en términos generales podemos señalar que éste debe abordar, al menos, aspectos como vigilancia, inserción de la innovación dentro de la estrategia de la organización, capacitación, implementación de la innovación, retroalimentación y medición.

Molina (2010) identifica los cinco elementos de un sistema de gestión de la innovación básico:

1.-Vigilar el entorno: Tiene por finalidad preparar a la organización para enfrentar cambios que pueden afectar en el futuro más o menos próximo. Busca vigilar el entorno y sus señales, transferir conocimientos desde el exterior hacia la empresa, comprender la naturaleza sobre la necesidad de innovar y oportunidades potenciales que puedan aparecer para la organización.

Considera, entre otros, acciones como análisis de mercado, vigilancia tecnológica, inteligencia competitiva, prospectiva, análisis de patentes, crowdsourcing.

Dado el rápido avance de la tecnología, la función de vigilancia tecnológica cobra cada vez más relevancia ya que permite identificar y evaluar los avances tecnológicos críticos

para la competitividad de la organización, detectando cambios en tecnologías existentes, nuevas tecnologías e emergentes que pueden tener un impacto relevantes para los productos, procesos y servicios.

Existen diversos procesos que permiten llevar a cabo la función de vigilancia, incluso en algunos países como España, existen Normas (UNE 166002:2006) de Vigilancia. En términos generales, podemos señalar que todo proceso de vigilancia, debe considerar a lo menos las siguientes etapas y pasos:

- Etapa 1. Proceso de obtención de información: definición de objetivos de la vigilancia (identificación de necesidades, áreas de interés, quién necesita la información y conocimiento que se quieren obtener), identificación de fuentes de información y la recogida de información.
- Etapa 2. Tratamiento de la información: corresponde al procesamiento, filtrado y análisis de la información identificando de oportunidades, amenazas y tendencias para la toma de decisiones. Considera también los procesos de difusión y almacenamiento de la información.
- Etapa 3. Feedback: Los resultados del proceso de tratamiento de la información deben permanentemente retroalimentar el proceso de búsqueda de la información.

La importancia de conocer estos pasos, es que no sólo pueden ser aplicados en materias vinculadas a la vigilancia tecnológica propiamente tal, sino que también para aprender a observar el entorno, sus cambios y tendencias las que en muchos casos

pueden ser perfectamente aplicable a materias vinculadas a la innovación en servicios, por ejemplo innovación en un servicio público.

2.- Focalizar: Focalizar la acción y los esfuerzos en una estrategia concreta, para mejorar el negocio o la solución específica a algún problema. Consiste entonces en la elección y utilización del conocimiento y también la tecnología que pueda estar disponible para incrementar el comportamiento innovador de la organización y obtener ventajas competitivas. Considera los siguientes aspectos básicos:

- Análisis estratégico: qué podemos hacer y por qué, considera el análisis de las señales que llegan desde el entorno, revisar la posición de la organización e identificar la dirección que deben seguir los esfuerzos.
- Elección estratégica: qué vamos a hacer y por qué, considera la identificación de oportunidades y líneas de acción que deben elegirse y por qué, junto a su orden de prioridad.
- Planificación estratégica: cómo vamos a llevar a la práctica las elecciones, considera cómo se van a llevar a la práctica las elecciones estratégicas.

3.-Capacitarse: Es dotarse de capacidades organizativas, conocimientos, habilidades, recursos monetarios, bienes de equipo y herramientas necesarias para conseguir y poner en práctica la estrategia planteada.

4.-Implantar: Constituye el núcleo de la innovación, permite que ésta se materialice, el concepto de eficiencia y oportunidad en este proceso resultan clave. Considera actividades como: generación de ideas, análisis de viabilidad, especificaciones de

producto, arquitectura e integración, diseño de producto/proceso, demostración y validación, para ello existen una serie de herramientas metodológicas que pueden aplicar, según las características de cada una de éstas, a toda la organización, altos directivos o equipos profesionales o administrativos, clientes externos y otros stakeholders relevantes, algunas de éstas herramientas son:

- Juego serio: se basa en el pensamiento abductivo para trascender las restricciones del pensamiento lógico y permitir aflorar nuevas ideas.
- Design thinking: herramienta fundamentada en la generación de ideas para encontrar soluciones a través de un proceso creativo de descubrimiento seguido por ciclos iterativos de prototipos y pruebas. Más adelante será analizado con mayor detalle.
- Mapa de experiencias: Permite analizar de forma visual el proceso lógico de acciones que realizan los usuarios ante un servicio determinado.
- Innovación DNA: herramienta que tiene como finalidad elaborar un diagnóstico de la cultura innovadora de la institución.
- Las 4 lentes: Metodología que posibilita la generación de ideas estratégicas y el establecimiento de retos a través de cuatro perspectivas: las ortodoxias, las discontinuidades, las competencias claves y los costumers insights.
- Canvas Business Model Geneation (Osterwalder): Describe de manera lógica la forma en que las organizaciones crean, entregan y capturan valor. El proceso del diseño del modelo de negocios es parte de la estrategia de negocios, por lo que es de vital importancia estructurar este tipo de recursos para conocer a profundidad conocer las fortalezas y debilidades de un proyecto.

Lo relevante de la aplicación de varias de éstas metodologías, no es sólo que permiten sistemáticamente echar a andar la imaginación de la organización en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas y oportunidades que enfrenta o el diseño de nuevos productos, procesos o servicios, sino que permite probar en etapas tempranas, a nivel de conceptos, prototipos o pruebas piloto, para permitir equivocarse a escala pequeña y a bajo costo, de tal manera de desechar oportunamente aquellas innovaciones que no pasan las pruebas que estas herramientas consideran.

5.- Aprender: implica retroalimentarse del proceso, lograr identificar aquellos errores o posibles mejoras en la implementación de la innovación para mejorar, de manera permanente, productos, procesos o servicios que se generan a partir de la implementación de la innovación.

## INNOVACION EN EL SECTOR PÚBLICO

(SALINAS ALADRO, 2012) El rol que el sector público desempeña y la forma cómo lo desempeña, tiene influencia directa en el crecimiento económico de un país y la calidad de vida de los ciudadanos. El Estado no sólo tiene un rol relevante como implementador de políticas públicas en los diversos ámbitos que le compete, en su función reguladora, recaudadora y de gestión, sino que también tiene un rol relevante por su actuar como empleador de recursos humanos y de capital, como comprador de bienes y servicios e inversor.

En cada uno de los ámbitos de acción del sector público es factible llevar a cabo las funciones de manera eficaz, eficiente y con mayor calidad, en este sentido cada uno de éstos puede corresponder potencialmente a un área en la que se pueda innovar con

efectos e impactos concretos y medibles, contribuyendo al desarrollo económico del país y agregando valor público a la gestión.

Para lograr esto, los modelos clásicos de la burocracia gubernamental weberianos, jerárquicos y tradicionales, no permiten abordar, desde una perspectiva integradora, funcional y organizacional las actuales problemáticas a las que se enfrenta el sector público. Para ello se requiere de estructuras organizacionales más flexibles, que permitan integrarse o complementarse de manera intersectoriales y/o interregional, que generen redes público-privadas para una operación más eficiente, con gerentes públicos plenamente conscientes de la relevancia del rol que desempeñan, apoyados por equipos de alto desempeño, todos centrados en crear valor público mediante su gestión. La base de estos requerimientos está en la innovación.

En consecuencia, tal como se señaló en el capítulo 4, a partir de los conceptos de innovación revisados podemos considerar que no sólo es factible su aplicación en el ámbito privado, sino que también es perfectamente aplicable a lo público.

En este contexto, podemos señalar que el sector público puede innovar de variadas formas:

- Mejorando algún proceso o servicio ya existente con impacto en la percepción que la ciudadanía tiene sobre el servicio. Por ejemplo: simplificación de un procesos relevante en algún servicio, o rediseñando el sistema de atención al cliente, o hacer más accesible la información a la ciudadanía a través de servicios web.
- Adaptando ideas ya probadas a un nuevo contexto: Como parte de un gran sistema, donde los problemas son complejos y a gran escala, generar la capacidad de tomar



buenas ideas o catalizar la adopción de ideas exitosas y probadas en todo el sector público, no sólo el nacional sino que también el internacional.

- Desarrollando algo absolutamente nuevo para alcanzar los objetivos de la organización pública: Esto puede ser un nuevo servicio, proceso, política o herramienta, las posibilidades son infinitas.

En la literatura disponible se identifican múltiples experiencias de innovaciones exitosas en estos tres tipos de innovación, todos como producto de procesos orientados a pensar una forma diferente, nueva o mejorada, de prestación de servicios, procesos o generar nuevos modelos de gestión, estructura y operación del sector público con la finalidad de mejorar la eficiencia de uso de los recursos y lograr una mayor satisfacción de la ciudadanía.

Desde otra categoría de clasificación, podemos también señalar que innovación en el sector público puede corresponder al tipo de:

- Innovaciones radicales, son aquellas que denotan un alto grado de novedad, y originan grandes cambios, y por lo tanto, desde la perspectiva de su implementación en el sector público, implica alta complejidad si son de mayor envergadura y constituir una serie de instancias de coordinación para asegurar la operación.
- innovación incrementales que alimentan de manera continua el proceso de cambio, normalmente se dan en las instancias al interior de la organización, vinculadas a innovaciones de procesos, las cuales pueden representar una significancia considerable en la mejora de la gestión y eficiencia desde la perspectiva organizacional.

Las innovaciones, y en particular las del sector público, pueden surgir a través de la iniciativa de diversos agentes que lideran el proceso:

- Innovaciones Top-Down, son aquellas iniciativas que surgen desde la alta dirección pública.
- Innovaciones Bottom up, son aquellas que surgen desde los empleados de la organización pública.

En el contexto de los conceptos de innovación abierta, surge el concepto de Gobierno Abierto (Open Government), referido a la forma de relacionarse del gobierno con la ciudadanía, o la forma de relacionarse entre la administración pública y los ciudadanos, que se caracteriza por canales de comunicación y contacto directo entre ellos, entablando una constante conversación con los ciudadanos, con la finalidad de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, tomando decisiones sobre la base de sus necesidades y preferencias, facilitando la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios de forma abierta y transparente (Linares, 2009), generando redes de cooperación con otras instituciones, públicas o privadas, nacionales e internacionales y manteniendo mecanismos permanentes de difusión y alerta tecnológica que permitan ir a la vanguardia en materia de innovación en la administración, para ir replicando o mejorando los nuevos modelos de operación, nuevas prácticas, nuevos sistemas de gestión.

## 2.1 Antecedentes de la investigación.

En el desarrollo de la temática planteada, encontré algunas publicaciones que sirvieron como antecedentes, tales como "La innovación en las organizaciones modernas de César Medina Salgado y Mónica T. Espinosa Espíndola, los cuales abarcan el tema de Los impactos organizacionales de la innovación, en el cual concluyen que el primer impacto de la innovación se puede ubicar en el proceso de Investigación y Desarrollo, esto es en la generación y el lanzamiento de nuevos productos. La cultura generada en torno a los procesos de investigación, también integra el ambiente humano, se compone de elementos objetivos como laboratorios de investigación, equipo, oficinas y el mobiliario correspondiente y de elementos subjetivos como reglas, leyes, normas y valores. Entre los elementos más importantes de la cultura son los supuestos no establecidos por ejemplo los respectivos "a la forma en que se debe desarrollar la investigación en un laboratorio". Por esta causa, algunas culturas son más efectivas que otras. Pero un hecho comprobado es que los grupos elevan su productividad en un ambiente de cooperación. También se ha encontrado que algunos valores no están perfectamente definidos, ni son homólogos en todos los laboratorios, por ejemplo el trabajo "duro", el énfasis en la gente, el énfasis en el "status", clima participativo, tolerancia para el desacuerdo, y recompensas frecuentes.

Los estudiosos del cambio cultural reconocen también que la innovación cultural (consistente en la introducción de nuevos pensamientos, normas o cosas materiales) ocurre como resultado de fuerzas internas y externas. Los mecanismos de cambio que operan dentro de una determinada cultura son llamadas descubrimientos e invenciones. A pesar de la importancia que tienen el descubrimiento y la invención, la mayoría de las innovaciones introducidas en una cultura son el resultado de la apropiación de otras culturas. Este proceso es conocido como difusión cultural. Los

antropólogos están de acuerdo en que el 90% de todas las ideas, y patrones de comportamiento de cualquier cultura, están originados en alguna otra.

El siguiente impacto a nivel organizacional es el fenómeno de la profesionalización. En apoyo a esta idea se tienen los estudios de Hage y Aiken quienes argumentan que la profesionalización es una de las seis determinantes principales de la innovación organizacional. En forma similar, Pierce y Delbecq ubican a la profesionalización como una de las 14 variables clave que impactan a la innovación. Otros autores, incluyen a Corwin, Evan y Black, Fenell, Kimberly y Evanisko, Robertson y Wind, Thompson y Tushman que han encontrado en sus hipótesis una relación positiva entre profesionalización e innovación.

Dentro de la literatura existente se tiene como propuesta de explicación meta-teórica de la dicotomía profesionalización-innovación al estructural funcionalismo (Gouldner, Morgan, Parsons, Wagner y Berger). Parsons argumenta que las profesiones son roles institucionalizados y estructurados, que al funcionar proporcionan una capacidad adaptativa al sistema social más amplio, y que los profesionales desempeñan su rol social, sustentados y motivados en mayor medida por su actividad y por una "orientación colectiva", y no por sus propios intereses o por la posible remuneración económica. Estos aspectos normativos y estructurales de los profesionales aseguran la contribución permanente de los profesionales en el área de avances técnicos e innovación. Aunque se debe destacar que los resultados empíricos han evidenciado que el poder explicativo de las investigaciones estructural-funcionalistas en innovación tienen algunos resultados imprecisos y además poseen una amplia inestabilidad (DOWNS, G. W. y MOHR, L., 1976). Algunos estudios reportan una relación positiva entre profesionalización e innovación, pero generalmente los resultados son complejos e internamente contradictorios.

En opinión de Hage y Aiken (HAGE, J. y AIKEN, M., 1970), los altos niveles de innovación en las organizaciones se relacionan con las siguientes características:

1. Alta complejidad en el entrenamiento profesional de los miembros de la organización.
2. Alta descentralización del poder.
3. Baja formalización.
4. Baja estratificación en la distribución diferencial de las gratificaciones (si se presenta una alta estratificación aquellos que tienen gratificaciones altas muy posiblemente resistirán el cambio).
5. Un bajo volumen en la producción (en oposición a calidad, esto es, se hace un mayor énfasis en la calidad y no en la cantidad).
6. Un bajo énfasis en eficiencia en el costo de la producción o el servicio.
7. Un alto nivel de satisfacción en el trabajo por parte de los miembros de la organización.

Los impactos de la innovación en las organizaciones son diversos e inclusive provocan movimientos en los "circuitos de poder". Por ejemplo -dice Richard Hall- es más probable cambiar en una organización altamente especializada conducida por una coalición dominante que favorece el cambio que en una no especializada manejada por una coalición cuyo principal valor es la estabilidad. Si el proceso de cambio e innovación se ve como un proceso político, en donde se libran batallas de poder y el resultado de estas batallas conjuntamente con las características de la organización determinan si un cambio en particular procede o no (HALL H., Richard, 1990).

Asi mismo, Cesar Camisón Zornoza y Rafael Lapiedra Alcamí, presentan estrategias, conocimientos e innovación en la publicación número 19 de tribuna y debate, en donde conceptúan que el proceso de innovación por parte de la organización ha

evolucionado recientemente hacia la unión de estas dos vertientes. Esta tesis fue defendida por Baldrige y Burnham (1975) al argumentar que la relación entre el entorno y la organización puede influir en el proceso de innovación. A este respecto, la literatura posterior se ha pronunciado, en parte, en el mismo sentido, es decir, apoyando la relación positiva entre la incertidumbre del entorno y la innovación. Existe un cierto consenso en que los cambios rápidos en el entorno justifican el proceso de innovación en una organización (Ettlie, Bridges y O'Keefe, 1984; Pierce y Delbecq, 1977; Zaltman, Duncan y Holbek, 1973). Sin embargo, existen diferencias en cuanto a la intensidad de la relación, puesto que mientras Muñoz (1998) otorga una gran importancia al entorno como desencadenante del proceso, Kimberly y Evanisko (1981) y Meyer y Goes (1988) conceden más importancia explicativa a las características propias de la innovación y a las variables organizativas. En esta segunda línea, investigaciones como las de Kim (1980) se han preguntado por qué, dado un mismo entorno, existen organizaciones que son más innovadoras que otras, y cuáles son las características de esas organizaciones innovadoras; dentro de esta corriente se han desarrollado estudios que consideran que las características estructurales están más altamente relacionadas con la innovación que las características o actitudes individuales dentro de la organización (Hage y Aiken, 1967). Siguiendo una pauta equilibrada, Russell y Russell (1992) defienden que la relación entre organización y entorno es recíproca y que los entornos complejos y dinámicos generan mayores posibilidades de innovación. Igualmente, Damanpour y Gopalakrishnan (2001) consideran que el entorno y la organización interactúan provocando este tipo de acción, puesto que "la adopción de innovaciones es como un medio de la organización para adaptarse al entorno, o como forma de previsión ante cambios en el entorno, y con la finalidad de incrementar o mantener su eficacia y competitividad". A esta visión más amplia se suscriben trabajos como el de Anderson y King (1993), donde los elementos analizados se señalan como

promotores o inhibidores de la innovación organizativa, considerando simultáneamente factores internos y externos de la organización, entre otros: los líderes, la estructura, la estrategia, la cultura organizativa y el entorno.

José Ángel Cohuo Cuevas, en la Unidad II Innovación Y Cambio de su publicación Diseño Organizacional, aborda la teoría general de la innovación, cambio y creatividad de la siguiente forma:

La interpretación de la amplísima documentación existente sobre creatividad, innovación y cambio en las organizaciones requiere de unas iniciales precisiones terminológicas:

- La "creatividad organizacional" es "la producción de ideas útiles nuevas por parte de un individuo o un pequeño grupo que trabaja en equipo".
- La "innovación organizacional" es la "exitosa puesta en práctica de ideas creativas" por la organización".
- El "cambio organizacional" es un proceso creador e innovador sostenido en el tiempo que afecta a la configuración de la propia organización, o a alguno de sus componentes esenciales (la estructura o la tecnología, por ejemplo).

La investigación acerca de la creatividad, la innovación y el cambio organizacionales ha sido promovida por universidades de todo el mundo (con una especial densidad de publicaciones por las europeas, las estadounidenses, las japonesas y las australianas), mereciendo ser subrayado el esfuerzo realizado en el marco de pensamiento conocido como "investigación y desarrollo (R&D: Research and Development) con el objetivo de conectar la renovación de los procesos y productos, el suministro de nuevos servicios y bienes y el replanteamiento de la tecnología de producción, de una parte, y la

promoción de la innovación, de otra. Que únicamente determinadas ideas creativas se convierten en innovaciones (las que se perciben como potencialmente útiles, posibles y factibles por la organización); Que solamente las innovaciones que satisfacen necesidades del entorno se incorporan a la estructura o a la tecnología organizacionales; Las innovaciones dan lugar a cambios organizacionales si afectan a elementos críticos y su incorporación al funcionamiento de la organización altera las relaciones y los intercambios que ésta mantiene con el entorno.

La creatividad organizacional es función, en primer lugar, de características individuales como: La persistencia en la tarea, la curiosidad, la capacidad de asombro, la apertura y la sensibilidad por lo nuevo, el compromiso con las ideas propias, la flexibilidad intelectual; etc.

La tendencia a aceptar el desafío, a asumir riesgos; La competencia técnica y científica (dominio en profundidad de la tarea y de sus determinantes); El estilo cognitivo que propende a "resolver con nuevos planteamientos los viejos problemas"; La predisposición al trabajo en equipo Disminuyen la probabilidad de generar ideas creadoras: La falta de motivación laboral; La incompetencia; La rigidez de pensamiento; La dificultad de integración social; La tendencia a sesgar la interpretación de la realidad. Determinadas condiciones de la organización pueden ser facilitadoras (las contrarias son inhibitoras) de la creatividad de sus integrantes: El otorgamiento de autonomía a los individuos y grupos; La disponibilidad de medios; La existencia de buenos canales para la distribución de información; La centralidad de la "voz del cliente" (demandas, expectativas, necesidades de los destinatarios del servicio que proporciona la organización); El fomento del trabajo cooperativo; La incentivación del pensamiento creador; La descentralización; La puesta en valor de la aceptación del riesgo y la competitividad; El liderazgo participativo, transformacional y visionario.



La creatividad alcanza a tener interés organizacional en la medida que da lugar a innovaciones que mejoran el funcionamiento, la eficiencia o la efectividad.

En la literatura científica es habitual distinguir entre innovaciones: Administrativas (afectan a los procedimientos de gestión) y técnicas (repercuten en la tecnología); de proceso (inciden en la cadena de pasos en que se articula el curso productivo) y de logro (se manifiestan en los productos); Radicales o revolucionarias (afectan en periodos muy cortos de tiempo de forma traumática a componentes críticos) y progresivas (producen alteraciones en el medio y largo plazos, sin que alteren la fisonomía general de la organización); Programadas y no programadas o imprevistas;

Instrumentales (constituyen una vía hacia innovaciones más radicales) y de término (tienen fin en sí mismas); Propias (surgen en el seno de la organización) e importadas; Impuestas (las fijan órganos externos a la organización).

En el marco de la organización, la probabilidad de innovación se incrementa a medida que la conjunción entre "recursos disponibles", "competencia profesional" y

"motivación para la creatividad" es apropiada: **RECURSOS  $\cap$  COMPETENCIA  $\cap$  MOTIVACION  $\Rightarrow$  INNOVACION**

La capacidad de las organizaciones para reaccionar ante los cambios que se producen en su entorno es, pues, un componente crítico para su viabilidad en el largo plazo. Esta capacidad puede explicarse, y promoverse: Con nuevas formas de adaptación progresiva al medio (desarrollo organizacional); Mediante transformaciones radicales, rupturas, en sus componentes y configuración.

Van de Ven y Poole presentan cuatro grupos teorías para explicar el cambio organizacional: Las teorías del ciclo vital, representadas por la metáfora del organismo", explican el cambio como un proceso interno, progresivo y ya programado en la propia organización. Las fases y etapas del cambio pueden ser alteradas sólo en parte por

contingencias externas y son acumulativas y están concatenadas. El cambio está determinado por la búsqueda de una adaptación "suave" al medio, regulada internamente por la propia organización.

Las teorías teleológicas, parten del concepto de "causa final" y entienden el cambio como una consecuencia de la necesidad que tienen las organizaciones de alcanzar constantemente nuevos objetivos y fines, estando su proceso de adaptación y cambio determinado por esta necesidad.

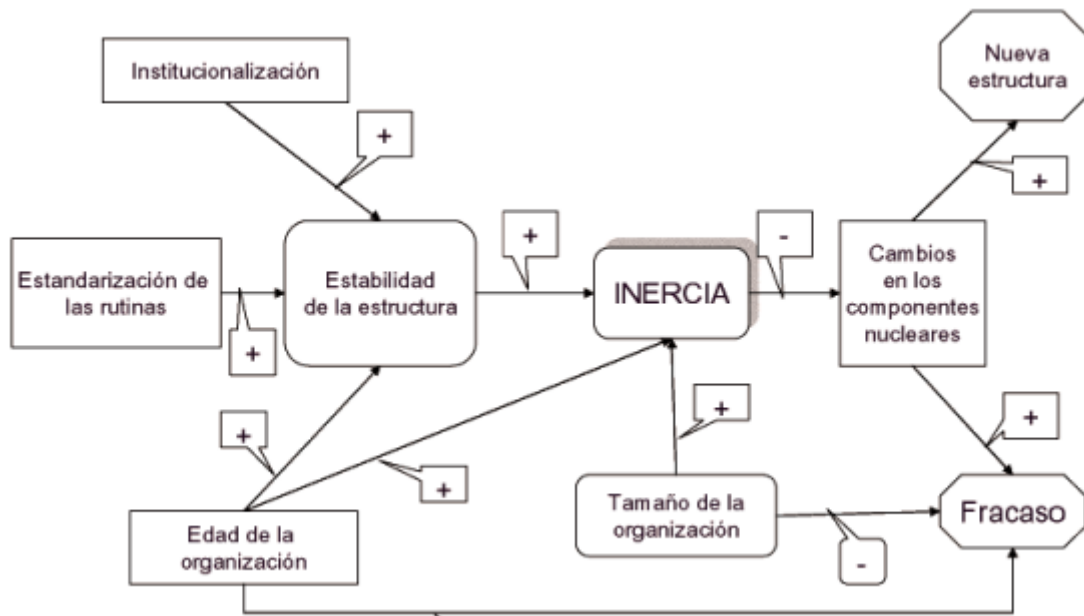
Las teorías dialécticas sostienen que las organizaciones evolucionan como consecuencia de actuar en contextos en los que existen sucesos, valores y fuerzas que compiten constantemente entre si para ejercer dominio sobre aquello en lo que inciden. El resultado es un proceso de cambio que se desarrolla en fases de iniciales de estabilidad o de tesis, que evoluciona hacia otras en las que surgen planteamientos opuestos (antítesis) para alcanzar posteriormente un nuevo equilibrio (síntesis), que se convierte en fase inicial (tesis) de un nuevo periodo de transformación. La raíz del cambio es la constante situación de confrontación y conflicto en que actúa la organización.

Las teorías evolucionistas, que se sostienen que, al igual que los organismos sometidos a evolución, las organizaciones se transforman siguiendo un curso en el que se producen variaciones (cambios que pueden ser "afortunados" o no desde la perspectiva de las posibilidades de pervivencia a que dan lugar), selecciones (desapareciendo las organizaciones menos eficientes y efectivas), mutaciones (cambios revolucionarios consecuencia de fuertes transformaciones del entorno) y retenciones o consolidaciones de los cambios que facilitan la adaptación al entorno. Determinan el cambio la escasez de recursos, la competitividad y la selección y pervivencia de las organizaciones más eficientes y efectivas La inercia estructural, de Hannan y Freeman, en la que se sostiene

que las organizaciones propenden a obtener con seguridad determinados resultados y a transmitir a los "clientes" información consistente sobre sus actuaciones, para lo cual han de asegurar una cierta estabilidad a sus objetivos, estándares de rendimiento y estructura, lo que genera la necesidad de proteger su estabilidad (inercia al cambio).

Gráficamente:

Grafico N° 1. Teoría de la inercia del cambio organizacional.



Fuente: Hannan y Freeman.

La teoría del cambio discontinuo, formulada inicialmente por Tushman y Romanelly, sostiene que el cambio ocurre como consecuencia de un proceso que se articula en dos ciclos: El primero, de carácter convergente y de larga duración, caracterizado por la estabilidad y el crecimiento; El segundo es de reorientación como consecuencia de desajustes de la organización con el entorno.

La teoría de Weick de las organizaciones como sistemas autónomamente acoplados, en la que, partiendo de la distinción entre las fuerte y débilmente acopladas, se sostiene

que mientras que en las primeras los procesos de cambio han de ser radicales en las segundas ocurren de forma progresiva, mediante la selección y retención continua de aquellas prácticas que generen una mayor eficiencia y efectividad. Los centros de enseñanza, según Weick, son loosely coupled systems.

Como referente Nacional, podemos destacar que a partir de la Ley 1286 de 2009, en Colombia, se crea Colciencias, organismo primordial de la Administración pública, encargado de promover actividades científicas, tecnológicas y de innovación, donde el Estado, el sector privado y la academia interactúan buscando formar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la competitividad.

Con el objeto de promover la innovación empresarial y el emprendimiento colombiano, nace en el 2012 iNNpulsa Colombia, unidad gubernamental que busca mejorar la competitividad y así incrementar el desarrollo regional.

El principal ejemplo de innovación empresarial en Colombia es Juan Valdez declarado como modelo de innovación empresarial en la universidad de Harvard, donde afirman que la marca es conocida desde la China hasta el África. (FUENTE: <http://www.noticiascaracol.com/economia/articulo-296426-juan-valdez-usado-modelo-harvard>)

## 2.2 Bases Teóricas

PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL (tomado de Theoretical perspective of organizational innovation and human talent management in public companies in Zulia state, Venezuela. Chirinos, José Manuel)

El Manual de Oslo (2005) define este tipo de innovación, como la introducción de un nuevo método organizativo en las prácticas, la organización del trabajo o las relaciones exteriores de la empresa. Pueden tener por objeto mejorar los resultados de una empresa reduciendo los costos administrativos o de transacción, mejorando el nivel de satisfacción en el trabajo, facilitando el acceso a bienes no comercializados o reduciendo los costos de los suministros. Por su parte, Faloh (2005), distingue las características de la innovación organizacional, que la acercan al desarrollo organizacional:

La implementación de técnicas de administración avanzadas (por ejemplo, administración de la calidad total, soluciones de calidad total).

La introducción de estructuras organizacionales significativamente modificadas.

La aplicación de orientaciones estratégicas corporativas nuevas o muy mejoradas.

Esta caracterización se acerca al desarrollo organizacional porque para Faloh la innovación organizacional, es el efecto práctico de cambiar la actitud en la actividad de dirección de las organizaciones, donde las transformaciones de las concepciones gerenciales tienen su base en el desarrollo del hombre, el nivel de crecimiento que éste ha ido acumulando y en las diferentes formas que utiliza para crear valor con su trabajo.

González (2000), introduce un nuevo elemento a la definición de innovación organizacional al definir las como innovación administrativa, aquellas que ocurren en el sistema social de una organización, la implementación de una nueva manera de reclutar personal, distribuir recursos o estructurar tareas, autoridad y recompensas. Comprenden innovaciones en la estructura organizacional y en la dirección de las

personas. Los elementos que caracterizan este concepto pertenecen también al ámbito del desarrollo organizacional.

A partir de esta definición, se adapta el concepto de innovación a la organización, la define como la introducción y la aplicación o procedimientos, dentro de un rol, un grupo o una organización, siempre que sea nueva para la unidad de adopción y diseñada para beneficiar significativamente al individuo, al grupo, a la organización o a la sociedad en general.

Para la autora, la definición no está restringida al cambio tecnológico, sino que subsume a las nuevas ideas o procesos en administración o en dirección de los recursos humanos. Ahora bien, Arraut (2008) propone un modelo teórico, basado en la definición del Manual de Oslo sobre innovación organizacional y en la concepción de cambio organizacional.

Inicialmente define la innovación organizacional como la búsqueda de nuevos diseños organizacionales alterando las estructuras internas de la organización, implica además cambiar los límites entre la organización y el mercado. Estos nuevos diseños se basan en la teoría modular estableciendo módulos organizacionales, fraccionando las labores administrativas dentro de los módulos para mejorar el control de cada elemento modular y la interacción entre los componentes de la organización.

Para el autor, el cambio organizacional puede ocurrir para varios niveles de análisis, incluyendo de manera individual, de grupo, o de la organización como un todo, la interrelación de la organización con su entorno, incluso con otras organizaciones, por ejemplo, cambio en la composición, cambio en la estructura, cambio en las funciones, cambio en los límites, cambio en las relaciones entre las unidades y cambios en el

ambiente externo. A este respecto señala la relación entre la innovación de tipo organizacional y el cambio organizacional que resumiremos en el siguiente cuadro.

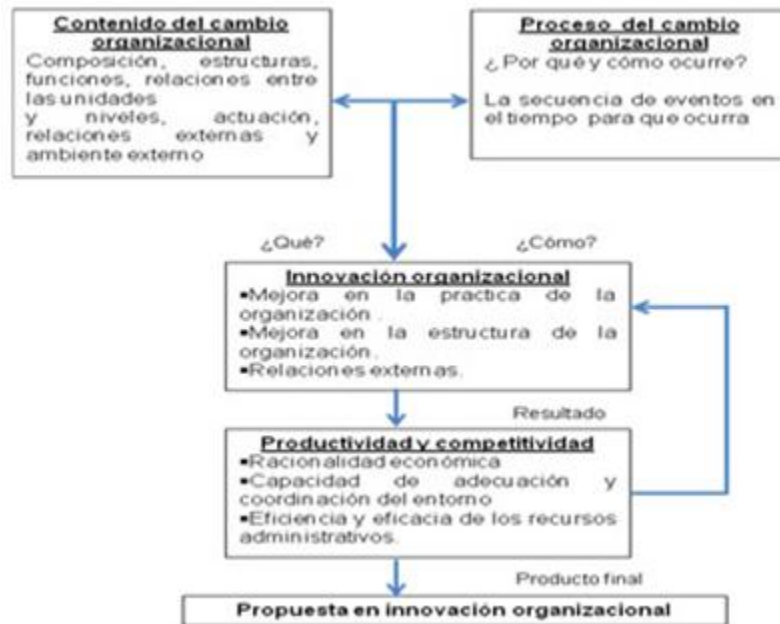
Cuadro N° 1. Relación entre la innovación de tipo organizacional y el cambio organizacional.

Innovación Organizacional	Cambio Organizacional
Mejora en la práctica de la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Composición</li> </ul>
Mejora en la estructura de la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructuras</li> <li>• Funciones</li> <li>• Relaciones entre las unidades y niveles</li> <li>• Actuación</li> </ul>
Relaciones externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones (limites)</li> <li>• Ambiente externo</li> </ul>

Fuente: Arraut (2008)

Estos planteamientos los ilustra el autor en su modelo teórico:

Grafico N° 2. Modelo teórico de innovación organizacional.



Fuente: Arraut (2008)

Finaliza el autor, en función del modelo, exponiendo las acciones en innovación organizacional como se visualiza a continuación:

Grafico N°3. Acciones en innovación organizacional.



Fuente: Arraut (2008)

Las acciones propuestas por este autor, partiendo de su modelo teórico, justifican la perspectiva teórica de la innovación organizacional, específicamente cuando alude en una de sus acciones sobre la innovación en los procesos de gestión del recurso humano, operacionalizando las mejoras en las prácticas de la organización.

### 2.3 Definición de Términos Básicos

- Innovar del latín innovare quiere decir cambiar o alterar las cosas introduciendo novedades.
- Innovar del latín novus, nuevo, introducir una cosa nueva para reemplazar cualquier otra antigua.
- Innovar significa "introducir modificaciones adecuadas a la moda entendiendo por moda el uso, modo y costumbre en boga" (RAE).



- Innovación, según el artículo "Gestión de la Innovación" el manual de Frascati (OCDE, 1992) indica que la innovación es la transformación de una idea en un producto vendible nuevo o mejorado o en un proceso operativo en la industria y en el comercio o en nuevo método de servicio social.
- La innovación también se conceptualiza como un factor clave para el bienestar económico. La innovación se refiere al desarrollo o mejoramiento de productos y procesos con una orientación hacia la solución de problemas, a la obtención de ganancias, es asociada con una visión optimista que la define como una condición tecnológica inherente a todos los problemas de eficiencia y eficacia (CAIRD, S., 1992).
- Tipos de Innovación: la OCDE publicaron el Manual de Oslo (1997), en el que se aclaran algunos aspectos conceptuales sobre los tipos de innovación. Uno de los conceptos de innovación más amplios es el legado por Schumpeter (1934), definiéndola como: 1) la introducción de un nuevo bien o de un nuevo tipo de bienes en el mercado, 2) la introducción en una industria de una nueva forma de producción, 3) la apertura de un nuevo mercado en un país, 4) la obtención de nuevas fuentes de aprovisionamiento de materias primas o de productos semielaborados, 5) la implantación de una nueva estructura en el mercado.
- La innovación en un sentido económico consiste en la consolidación lograda a través de la primera utilización de un producto, o la comercialización de un nuevo producto, proceso o sistema mejorado (FREEMAN, C., 1982).
- Invención: producto o proceso que ocurre en la esfera científico-técnica y que tiene una permanencia casi infinita dentro de este ámbito, esto es, lo que generalmente conocemos como ciencia pura o básica. (SCHUMPETER, J., 1939)

- Difusión. La difusión es quizás lo que en última instancia permite la transformación de un invento en un fenómeno económico-social. (SCHUMPETER, J., 1939)
- Creatividad organizacional: es la producción de ideas útiles nuevas por parte de un individuo o un pequeño grupo que trabaja en equipo.
- Innovación organizacional: es la exitosa puesta en práctica de ideas creativas por la organización.
- Cambio organizacional: es un proceso creador e innovador sostenido en el tiempo que afecta a la configuración de la propia organización, o a alguno de sus componentes esenciales.
- El cambio organizacional: es definido por Alonso Gimón, en su escrito "Marco teórico del cambio organizacional", como la capacidad de adaptación de las organizaciones a las diferentes transformaciones que sufra el medio ambiente interno o externo, mediante el aprendizaje. Es a través del cambio que ocurre la innovación.
- Cultura organizacional: es el conjunto de normas, hábitos y valores, que practican los individuos de una organización, y que hacen de esta su forma de comportamiento. (Dr. Amilcar Ríos Reyes, CULTURA ORGANIZACIONAL).
- Resistencia al cambio: es un fenómeno psicosocial que nos muestra básicamente tres aspectos: habla de la importancia que el sistema concede al cambio; informa sobre el grado de apertura que la organización tiene; y facilita la detección de los temores que el sistema experimenta y los efectos que presiente. Para superar la resistencia organizacional al cambio es necesario que existan agentes de cambio dispuestos a superar los desafíos que día a día encontraremos en nuestros ambientes laborales.

### Capítulo 3. Análisis e interpretación de resultados

En este capítulo se muestran resultados del trabajo de investigación esgrimiendo la metodología de casos donde la unidad de análisis fue la División de Impuestos Distritales de la ciudad de Cartagena de Indias, que permitió establecer una caracterización de la innovación de tipo organizacional la cual se muestra a continuación:

La gestión administrativa y financiera de la actual dirección de impuestos está enmarcada en el fortalecimiento institucional de su actividad misional relacionada con el recaudo de los impuestos, entendiendo que estos son las principales fuentes de ingresos propios con los que cuenta la ciudad de Cartagena para financiar la ejecución de las diferentes obras y proyectos contenidos en el plan de desarrollo.

Se presenta a continuación un diagnostico preliminar del estado en que se recibió la dirección de impuestos por parte de la actual administración del Distrito de Cartagena de Indias:

- La división de impuestos se encontraba atomizada en islas, cada área desarrollaba su labor de manera aislada, sin que existiera una cohesión, unidad de criterio y mucho menos un liderazgo central que posibilite aunar esfuerzos y dirigirlos a la consecución de los objetivos.
- Ausencia de Controles administrativos, vulnerabilidad en los procesos y ausencia de metas cuantificables en las diferentes áreas.
- Deficiencias en la organización y manejo de información.

- Deficiencias en los procesos administrativos misionales dentro de las diferentes áreas.
- Limitaciones en equipos y herramientas de trabajo.
- Alta rotación de personal.

El mejoramiento de la gestión tributaria, el fortalecimiento de la defensa jurídica del Distrito, el rediseño de la estructura orgánica con el fin de lograr eficiencia integral en las áreas de gestión de personal, financiera y administrativa, y de la modernización tecnológica e informática; son procesos que si bien es cierto no ha estado a cargo en su totalidad en forma directa de la DID como parte de la Secretaria de Hacienda Distrital, le van permitir cumplir con los objetivos misionales de esta y en ellos concentramos nuestra atención.

Es por ello, que conociendo la situación en que se recibió dicha dependencia, Inicialmente los esfuerzos se concentraron en encontrar oportunidades internas en la División de Impuestos Distritales de la ciudad de Cartagena (DID), es decir, en descubrir todas esas debilidades que tiene el modelo aplicado en la DID en sus relaciones internas, procesos administrativos, en creatividad y apertura de información para que estas puedan ser convertidas en oportunidades para que exista una verdadera cultura de innovación en todos los niveles de la organización. Es preciso señalar, que la innovación organizacional se basa totalmente en compartir el conocimiento y en lograr el aprendizaje de los individuos que componen la organización, para crear así una cultura de cambio continuo, así mismo, debemos tomar en cuenta que la innovación interna busca encontrar nuevas formas de trabajar, para tener un mejor clima laboral y donde las personas estén más involucradas en asumir riesgos creativos en pro de toda la organización, donde es conocido ampliamente que en el sector público, del cual

hace parte la DID, son escasos los referentes que han implementado este tipo de enfoque administrativo. Esto con el fin de aplicar nuevas ideas que mejoren los procesos internos y el servicio externo que brinda la organización, en este caso particular a los contribuyentes de la ciudad Cartagena, a través, de la implementación de acciones que apuntan a que los servidores públicos adscritos a la DID actúen con eficiencia, legalidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de sus funciones, para que la ciudadanía confíe en la gestión pública distrital como promotor de la mejor distribución de los beneficios del desarrollo.

En este tipo de entornos es donde cobra fuerza la necesidad de entrar a apoyarnos en la gestión administrativa basada en el uso de la innovación organizacional, especialmente en un contexto más amplio como el que define la OECD (2005, p.55-69) quien define innovación de tipo organizacional desde tres puntos de vista los cuales pueden darse como un todo o de manera individual dentro de la organización. Esta implementación de nuevos métodos organizacionales son: la práctica del negocio, puesto de trabajo y las relaciones externas de la empresa.

1. Práctica de los negocios: es la implementación de nuevos métodos de organización de rutinas y procedimientos para dirigir el trabajo.
2. Innovaciones en la organización de los puestos de trabajo: comprende nuevos métodos para la distribución de responsabilidades, división del trabajo y líneas de autoridad, entre otros.
3. Nuevos métodos organizacionales en las relaciones externas: comprende nuevas formas de manejo de las relaciones con instituciones públicas o privadas.

Hay que aclarar que no es solo establecer por parte de la gerencia la estrategia en los tres aspectos anteriores, para que sea una innovación de tipo organizacional debe ser exitosa reflejándose en la actuación de la empresa.

Es por ello que al aplicar dichos postulados al interior de la DID logramos obtener los siguientes resultados exitosos:

Cuadro N°2. Comportamiento Histórico Impuesto predial Unificado. (Vigencia actual)

VIGENCIAS	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	RECAUDO/PRESUPUESTADO
2013	116,768,927,140	124,987,375,301	107%
2014	128,991,486,324	133,793,017,384	104%
2015	138,851,508,975	132,774,096,173*	96.2%

\*Corte Abril 30 de 2015,  
Fuente: Sec. Hacienda Distrital.

Cuadro N° 3. Comportamiento Histórico Impuesto Industria y Comercio. (Vigencia actual)

VIGENCIAS	VR. PRESUPUESTADO	VR. RECAUDADO	RECAUDO/PRESUPUESTADO
2013	129,170,265,075	136,142,772,778	105%
2014	141,011,746,463	152,511,517,472	108%
2015	146,760,000,000	57,626,743,810	39.2%

\*Corte Abril 30 de 2015  
Fuente: Sec. Hacienda Distrital.

Cuadro N°4. Comportamiento Histórico otros impuestos, tasas y contribuciones.

	2013		RECAUDO/ PRESUPUESTADO	2014		RECAUDO/ PRESUPUESTADO
	PRESUPUESTADO	RECAUDADO		PRESUPUESTADO	RECAUDADO	
Sobretasa a la Gasolina	25,709,265,209	26,119,079,000	102%	25,833,884,000	28,648,193,023	111%
Delineación Urbana	4,532,510,171	5,064,873,012	112%	5,725,314,766	6,346,457,283	111%
Contraprestaciones Portuarias	2,981,872,103	3,060,688,078	103%	2,949,734,766	3,197,886,579	108%

Fuente: Sec. Hacienda Distrital.

Los anteriores resultados financieros, muestran no solo como se superaron todas las metas propuestas para cada vigencia 2013, 2014 y lo corrido del 2015 generando un superávit presupuestal que permitió el recaudo e inversión de estos recursos en proyectos sociales, obras de infraestructura e inversiones en salud y educación en la ciudad de Cartagena.

Este resultado es un buen mensaje de la dinámica que desde la Secretaria de Hacienda, a través de la DID, se está implementando para garantizar el recaudo de los recursos provenientes de los diferentes impuestos distritales, la cual se basa, en generar un cambio en la cultura de pago de los Cartageneros, entendiendo que los impuestos son cargas obligatorias que las personas y empresas tienen que pagar para financiar programas en cabeza del estado, tales como, proyectos sociales, inversión en infraestructura, salud y educación entre otros.

Así mismo, la administración Distrital tiene claro que la herramienta de recaudo más efectiva es la generación de confianza de los contribuyentes frente al uso de estos recursos, es por ello, que se trabaja sin descanso y prioriza la inversión de estos recursos en proyectos que impacten realmente a la comunidad.

Paralelo a esto, se adelantaron actividades de recuperación de cartera que permitirán enfrentar tanto coactivamente como con campañas de cultura tributaria la pereza fiscal en el pago de los impuestos por parte de los contribuyentes en Cartagena, de tal forma que mejorem los ingresos propios de la administración local con incrementos aún más representativos que los logrados hasta el momento.

#### Caracterización de la innovación organizacional en la DID

El punto de partida de este trabajo, está determinado por los planteamientos sobre la innovación organizacional, cambio organizacional y la relación con la productividad y competitividad de las empresas, realizados por Arraut (2008) sobre los aspectos que tienen que ver con la innovación en las empresas. Siendo estos las fuentes de innovación, modelo de gestión de la innovación y herramientas de gestión de la innovación y la incidencia estos elementos en la innovación organizacional desde el punto de vista de: Mejora en la práctica de la empresa, mejora en la estructura de la organización y mejora en las relaciones externas.

Grafico N° 4. Modelo preliminar de la innovación organizacional.



Fuente: Arraut 2008



A partir del modelo anterior, se establece la caracterización de la innovación de tipo organizacional a partir de fuentes de innovación, modelo de gestión de la innovación y las herramientas de gestión de la innovación, que permiten dar origen a la innovación de tipo organizacional teniendo en cuenta tres aspectos: mejora en la práctica de la organización, Mejora en la estructura de la organización y Mejora en las relaciones externas.

- Las fuentes de innovación tiene su origen en los clientes externos (contribuyentes), proveedores y clientes internos.
- El modelo de gestión de la innovación se fundamenta en la gestión que desde la dirección se desarrolla trabajando en coordinación con las otras áreas que soportan las actividades misionales de la organización.
- Las herramientas de gestión para la innovación más utilizadas son: Gestión del cambio, planeación estratégica, sistema de gestión de calidad, reingeniería de procesos, creación y trabajo en equipo.
- La Mejora en la Práctica de la Organización en los sistemas gerenciales se basan en los siguientes:  
Sistema Justo a Tiempo, Sistema de Gestión de Calidad y Planeación Estratégica.
- La Mejora en la Práctica de la Organización es un desafío para los directivos de empresas del sector público, se hace mucho énfasis en el direccionamiento estratégico como resultado de un proceso de Planeación Estratégica.
- En la Mejora en la Estructura de la Organización, por ser de naturaleza pública las DID está limitada a la regulación existente, sin embargo, el cumplimiento de sus estrategias ha permitido cumplir con sus actividades misionales.
- En la Mejora de las Relaciones Externas, en cuanto a límites están dadas más por su relación de interdependencia de las áreas atención al contribuyente, archivo,

fiscalización y cobranzas, en la búsqueda de satisfacción de los contribuyentes y se utilizan formas de hacer seguimiento al entorno desde la visión legal.

#### Acciones en innovación organizacional

El siguiente gráfico muestra un resumen de las acciones prácticas desde el punto de vista de innovación organizacional planteado por Arraut (2008) y aplicado al estudio de las prácticas de gestión organizacional innovadoras en el sector público.

Cuadro N° 5. Acciones en innovación organizacional.

Mejoras en la práctica de la organización	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sistemas de dirección enfocado a la innovación</li><li>• Identificada la innovación en los procesos de gestión del recurso humano</li></ul>
Mejoras en la estructura organizacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Política de la dirección general</li><li>• Direccionamiento estratégico: Visión, Misión y Estrategia</li><li>• Responsable en la estructura de la organización</li><li>• Motivación y liderazgo hacia la innovación</li></ul>
Mejoras en la relaciones externas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Relaciones con un entorno empresarial fuera de la organización (Clientes, Competidores, proveedores, universidades, entre otros)</li><li>• Relaciones con el entorno comercial y gubernamental</li></ul>

Fuente: Arraut (2008)

Como fuente sustancial de innovación, se resalta en la DID la interrelación con los contribuyentes; Que apoyado en el seguimiento constante de los sistemas de gestión de la calidad y expresado en los objetivos estratégicos, se lograron los cambios en la organización para responder de mejor forma y alcanzar los resultados obtenidos recientemente. Lo cual es el resultado de la concepción de la importancia y relación entre la innovación como un proceso al interior y al exterior de la organización.

Teniendo en cuenta que la innovación organizacional está relacionada con el modelo de gestión de la innovación en las empresas a continuación se muestran algunas acciones de innovación organizacional en la DID.

- Los sistemas de dirección se enfocaron al desarrollo de la innovación.
- La innovación se convirtió en una política de la dirección general.
- El proceso de la innovación al interior de la DID esta basado en la interrelación de las ideas de los individuos y la expresión de sus ideas.
- Relaciones con un entorno empresarial fuera de la organización (Contribuyentes, competidores, proveedores, universidades, entre otros).

De lo anterior partimos a desarrollar actividades puntuales en los diferentes frentes, así:

### **3.1. Política tributaria y planes específicos para mejorar los recaudos de impuestos distritales**

#### **Actualización Normativa**

La DID viene realizando una revisión de la normatividad sustantiva y procedimental contenida en el Estatuto Tributario Distrital actual, Acuerdo 041 de 2006, toda vez que se encontraron serios inconvenientes en su aplicación, no solo por su desactualización con las normas legales expedidas desde el año 2005 que no habían sido incorporadas al Estatuto, sino por las decisiones de las altas cortes nacionales sobre los esquemas de administración.

La metodología utilizada se basó en la aplicación de las principales herramientas de gestión de la innovación como base fundamental para el desarrollo del ejercicio,

Las modificaciones más relevantes introducidas al Estatuto Tributario Distrital, fueron las siguientes según el tipo de impuesto:

- a. **En el Impuesto Predial Unificado.** i) Los descuentos por pronto pago se unificarán en una sola tasa, ii) Se pretende incrementar la tarifa de los lotes al 33 por mil como castigo a la tierra ociosa dentro del perímetro urbano de la ciudad, iii) Se va establecer el sistema mixto de cumplimiento de obligación tributaria del impuesto, la liquidación oficial para los predios registrados catastralmente y la liquidación privada para los predios sin valor catastral.

Otra de las medidas a tomar es revisar los inmuebles calificados como patrimonio histórico cultural o arquitectónico del Distrito, para que ellos tengan una unificación de tarifa a partir de la vigente del 2013.

Se concederán incentivos tributarios a los contribuyentes de los impuestos distritales solidarios con los damnificados de la ola invernal en el distrito de Cartagena, y se dictan otras disposiciones.

- b. **En el Impuesto de Industria y Comercio.** i) Se va eliminar la causación bimestral del impuesto y se establecerá el sistema anual en lo pertinente al período gravable del impuesto, ii) Se va reducir el número de actividades económicas a 13 las cuales quedarán contenidas en estatuto tributario, con sus correspondientes tarifas, iii) Se van verificar las condiciones para pertenecer al régimen simplificado del impuesto, iv) Se va establecer un sistema de autoreteniones y retenciones en la fuente para los contribuyentes del impuesto y de retenciones con tarjetas de crédito y débito, v) Se clarificarán las bases gravables que deben tener en cuenta las entidades integrantes del sistema de

seguridad social en salud y las cooperativas de trabajo asociado, vi) Se va revisar y clasificar que las actividades notariales y de curaduría urbana son sujetos pasivos del impuesto.

- c. **En Procedimiento Tributario.** Con relación al procedimiento tributario, se va instaurar y fiscalizar la reformulación del régimen sancionatorio de los impuestos distritales, ajustándolo a la naturaleza y estructura de los tributos como lo dispuso el Artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

De esta manera el nuevo Estatuto Tributario Distrital, va llevar a que la ciudad de Cartagena se ponga a tono con la normatividad sustantiva y procedimental tributaria que permita a los diferentes tipos de contribuyentes el conocimiento claro y simple de los tributos distritales y garantizar no solo el mejor cumplimiento de obligaciones, sino la aplicación de un sistema sancionatorio acorde con la naturaleza de los tributos a quienes por cualquier razón incumplan los mandatos legales.

### Actualización Catastral

Con relación a la base predial del distrito de Cartagena se va actualizar la formación catastral de la ciudad con la que se revisara la valoración de la ciudad mediante la visita directa a más de 100.000 predios y los ajustes a través del método de zonas homogéneas al resto de la ciudad. Con ello se corrigieron las disparidades jurídicas (por cambios de propietarios), las modificaciones físicas (por nuevas construcciones) y especialmente los ajustes en los valores de los predios para acercarlos a los valores comerciales actuales que incrementaron la base gravable para el cobro del impuesto predial.

### Recuperación de Cartera Morosa

La recuperación de la cartera morosa va ser una de las principales acciones que ha desarrollaran dentro de la administración tributaria distrital.

Estás van a ser las estrategias de la administración distrital para atacar este aspecto. En primer lugar, se va diseñar, y se pretende que quede en el acuerdo de aprobación del nuevo estatuto tributario, en el cual se otorgaran a los contribuyentes morosos de los impuestos predial e industria y comercio una facilidad de pago, lo cual buscara que normalización de la cartera morosa tan en el capital adeudado como en los interés moratorios vigentes, lo cual buscara que las reducciones de los interés moratorios sean atractivos para que los contribuyentes distritales se acerquen a pagar a las arcas del distrito.

Una vez se agote la fase persuasiva, sobre los contribuyentes renuentes en el pago de los impuestos se iniciara el proceso de cobro coactivo mediante la aplicación de medidas preventivas de embargos en la fuente de rentas de capital del deudor, embargos del bien inmueble y embargo de sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes o de ahorro del deudor moroso. Se notificara el correspondiente mandamiento de pago que una vez ejecutoriado posibilita el secuestro, avalúo y remate del bien inmueble con cuyo producto se obtendrá el recaudo del impuesto con sus correspondientes intereses de mora.

En conclusión se van a establecer estrategias masivas de cobro que buscan maximizar la capacidad con que cuenta la Administración Tributaria a través de la utilización de las herramientas informáticas que le permiten detectar los incumplimientos por cada clase de tributo.

De otra parte, se va a incentivar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes esto va a generar un mayor recaudo, las cuales van a estar relacionadas directamente con acciones efectivas de la administración tributaria tanto de control como aquellas encaminadas a facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria a través de los canales de recaudo establecidos, así como de acciones de divulgación y los cambios normativos en procura de una mejor estructura tributaria.

Adicionalmente se dispondrá la realización de una fase de acercamiento con los contribuyentes a quienes se les enviaron avisos de cobro con información de la cartera pendiente de pago y su invitación a cancelarla. Igualmente se dispondrá de un grupo de funcionarios tributarios que visitaran personalmente a los principales deudores y a las entidades estatales morosas para lograr con ellos el pago total de sus obligaciones o la suscripción de acuerdos para el pago de la obligación pendiente.

### **Fiscalización Tributaria**

La fiscalización tributaria se va a enfocar en el control de los contribuyentes desde dos ópticas completamente diferentes. La primera orientada a controlar el cumplimiento de las obligaciones formales de los sujetos pasivos de los tributos distritales en lo concerniente a la inscripción en el registro del impuesto de industria y comercio y en el Registro Único Tributario RUT, la definición del régimen a que pertenecen, la expedición de factura en las condiciones que establece el Estatuto Tributario Nacional y el

diligenciamiento del libro fiscal en los pequeños contribuyentes que pertenecen al régimen simplificado.

Para esta clase de control se han visitado centros comerciales en diferentes sectores de la ciudad. En este tipo de control se ha logrado la inscripción de nuevos establecimientos que no estaban cumpliendo con sus obligaciones, incrementando de esta manera la base de contribuyentes. Este tipo de acciones es permanente no solo en los centros comerciales sino en los corredores comerciales de la ciudad para incrementar el riesgo de los sujetos pasivos a ser detectados por cualquier tipo de incumplimiento.

La segunda, dirigida al control de inexactitudes que presentan las declaraciones tributarias de los diferentes tipos de contribuyentes.

### **Reorganización Administrativa**

Dentro del proceso de reestructuración administrativa se piensa solicitar a la Alcaldía Distrital, la creación de la Gerencia de Gestión de Ingresos como una dependencia de la Secretaría de Hacienda Distrital, encargada de la administración de los tributos distritales. Se pretende que la nueva planta de personal de la Gerencia de ingresos se ha conformada con un mínimo de 80% con personal profesional y solo el 20% con personal del nivel auxiliar y asistencial de apoyo a las labores técnicas de administración de los impuestos distritales.

### **Modernización Tecnológica**

Como elemento fundamental para posibilitar el fortalecimiento de los ingresos propios del Distrito de Cartagena se dispondrá una modernización tecnológica de la



dependencia encargada de la gestión de los tributos que garantizara el registro de contribuyentes y la aplicación y control de las declaraciones y/o pagos que realicen en los diferentes tributos con la oportunidad y calidad requeridas.

Se buscara que el Sistema de Información Tributaria Distrital se desarrolle en bases de datos que garanticen la robustez y seguridad de la información. Igualmente se manejaran los diferentes niveles de operación por roles de usuario que solo permiten la consulta de la información asignada esto eliminara el flujo de información proclive a la mala aplicación tributaria.

Lo anterior con un soporte permanente de un buen capital humano formado en Sistemas de Información que se retroalimentaran continuamente las áreas de Recaudo, Cobro y Fiscalización, logrando con esto una personalización del sistema de información justo a la medida del distrito de Cartagena y por ende a su órgano administrativo.

El sistema que busca la secretaria de hacienda es que sea parametrizable, modular, amigable, de fácil utilización, seguro, robusto e interactúa con sistemas en ambiente Web para la consulta, operación, control y liquidación de los Impuestos Distritales, con un soporte asistencial de 24 horas durante todos los días del año.

Como aspectos importantes que se van desarrollar en el campo informático y concebidos especialmente para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de manera ágil y eficiente, podemos mencionar: i) la expedición de los certificados de paz y salvo del impuesto predial y de la contribución por valorización a través de la página web de la alcaldía, sin intervención del contribuyente; en conjunto con el cuerpo

de notarios de la ciudad de Cartagena, estos tendrán una clave asignada por la secretaría de hacienda distrital, la información del predio y descarga directamente el certificado; ii) se espera que en el año 2013 los contribuyentes del impuesto de industria y comercio utilizan en una etapa voluntaria y formativa y después de forma obligatoria los formularios del impuesto y de las retenciones en la fuente dispuestos en la página web de la alcaldía; el formulario se imprimirá con código de barras que contendrá la información de identificación y de la liquidación privada y se presenta en las entidades bancarias autorizadas; con ello se garantiza calidad y seguridad en la información, se evitan errores aritméticos y de transcripción y oportunidad en la actualización de la cuenta del contribuyente; esta herramienta se está ampliando para los demás impuestos de tipo declarativo como el de espectáculos públicos y delineación urbana; iii) los contribuyentes del impuesto predial y de la contribución por valorización tendrán la opción de descargar las facturas para el pago de los tributos por la página web de la alcaldía, accediendo a su información digitando la dirección o el registro catastral del inmueble; iv) los contribuyentes del impuesto de industria y comercio igualmente tendrán la posibilidad de descargar por la página web los recibos de pago de deudas o de las cuotas de los acuerdos de pago suscritos con la administración tributaria.

- Implementación de un plan estratégico que permita la consolidación de la división de impuestos en una unidad sólida.
- Políticas de recaudo e implementación de estrategias que permitan que los ingresos del Distrito crezcan a un mayor ritmo.
- Contratación de auditorías externas contables y de sistemas.

- Mejoramiento de la gestión tributaria al interior de la división de impuestos en cada una de sus áreas, a través de la implementación de seguimientos, control a procesos y definición de metas cuantificables.
- Nuevas tecnologías en el manejo de procesos (modernización de la división de impuestos), como herramienta para el control y desarrollo de la gestión de ingresos del Distrito.
- Fortalecimiento de la defensa jurídica de los intereses del Distrito.

#### 4. CONCLUSIONES

En el estudio de las prácticas de gestión organizacional innovadoras en el sector público (Caso: innovación gerencial en la división de impuestos del distrito de Cartagena de indias), se estableció cómo la planeación estratégica y la articulación de los sistemas gerenciales son medios que permiten mejorar la capacidad de innovación.

La innovación en una organización busca detonar las oportunidades que esta tiene internamente, y para ello es necesario crear una cultura de mejora de procesos, sistemas y estrategias. Esto puede comenzar a hacerse mediante la capacitación continua del personal atendiendo factores que deben ser abordados de manera seria y sistemática, como son el liderazgo, comunicación asertiva, participación ciudadana, constitución de equipos de trabajo enfocándose en resolver los problemas de las áreas de oportunidad de los miembros del equipo de trabajo, por otra parte, el establecimiento de objetivos y la medición de los mismos, hará que la organización

comience a ceder la resistencia al cambio y tenga las iteraciones necesarias para innovar internamente.

Si bien la DID ha introducido un número significativo de innovaciones y realizan actividades en pro de las mismas, aún hacen falta más incentivos, más organización de la innovación dentro de las áreas que desarrollan actividades misionales, definición de responsabilidades, de funciones y mecanismo para ejecución y seguimiento de proyectos, así como de las innovaciones introducidas.

No obstante, la implementación de nuevas prácticas organizacionales al interior de la División de Impuestos Distritales, brindaron transparencia en los procesos y resultados, acompañado de políticas donde prima la aplicación de los principios de economía, eficiencia y eficacia. Lo que finalmente generó un mayor nivel de confianza de los contribuyentes Cartageneros, convirtiendo esta última en la principal herramienta de recaudo del distrito de Cartagena.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Calderón, Gregorio (2004). Gerencia del talento humano en el sector público: análisis en entidades públicas de Manizales, Pereira y Armenia. Cuadernos de Administración, vol. 17, Pontificia Universidad Javeriana.

Arraut, Luis (2008). La Innovación de Tipo Organizacional en las Empresas Manufactureras de Cartagena de Indias, Semestre Económico, volumen 11, Universidad de Medellín.

Llano, Carlos (2006). La innovación en el sector público, Proyecto IBM-CEPREDE La innovación en el siglo XXI.

Navas, Andres (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio, Revista Perspectiva, edición 23.

Bermúdez, J. et al. (2009). Dinámicas de la innovación en las instancias del sector público de nivel político del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología de Costa Rica. Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Windrum, P. (2008). Innovation and Entrepreneurship in Public Services, in Windrum, P. y P. Koch (eds.) (2008) Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

OECD (2005). Oslo manual: guidelines for collecting and interpreting innovation, 3a ed., París. OECD Publications,

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [DIAN] (2013). Sobre la DIAN. Recuperado: Abril de 2013, desde:  
<http://www.dian.gov.co/contenidos/sobredian/presenta.html>

Drucker, P. F. (2002, Agosto) "The Discipline of Innovation". Harvard Business School Publishing.

Fernández, C. (2003, Agosto, 18) "Conocimiento para innovar". Revista Sistema Madrid (Revista de Investigación en gestión de innovación y tecnológica

<http://www.madrimasd.org/revista/revista18/tribuna/tribuna1.asp>

Schinwald, J. (2009). La innovación, factor clave en el diseño del negocio. Bumeran.com. [Revista electrónica]. Disponible en:

[http://www.bumeran.com.ar/articulos\\_empresas/30/60370](http://www.bumeran.com.ar/articulos_empresas/30/60370)

Chirinos, José(2011). Perspectiva teórica de la innovación organizacional y la gestión del talento humano en las empresas públicas del estado Zulia, Venezuela. Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín, REVECITEC URBE, Volumen 2 - Número 1 (Julio-Diciembre 2011)

Real Academia de la Lengua Española. (2006). "Innovar". Disponible en:  
<http://www.rae.es/>.

ETSIT. Gestión de la Innovación – Definición, I+D innovación, la innovación como factor de supervivencia. Disponible en:

[www.getec.etsit.upm.es/docencia/ginnovacion/ginnovacion.htm](http://www.getec.etsit.upm.es/docencia/ginnovacion/ginnovacion.htm).

Gimon, Alonso. Marco Teórico del Cambio Organizacional. Disponible en:

<http://www.gestiopolis.com/>.

Retamal Moya, Gonzalo. Cambio y Resistencia al Cambio. Disponible en:

[www.leonismoargentino.com.ar/INST253.htm](http://www.leonismoargentino.com.ar/INST253.htm).

Ríos Reyes, Amircal. Cultura Organizacional. Disponible en:

[www.geocities.com/amirhali/\\_fpclass/cultura\\_organizacional.htm](http://www.geocities.com/amirhali/_fpclass/cultura_organizacional.htm).