

Introducción a la **Gestión Pública**

Gestión en el Estado



INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA

GESTIÓN EN EL ESTADO

Un Estado al servicio de la ciudadanía

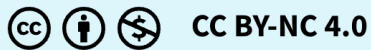
Mario Weissbluth – Editor General

Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras

Centro de Sistemas Públicos

Universidad de Chile

2019



Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International

This license requires that reusers give credit to the creator. It allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, for noncommercial purposes only.

BY: Credit must be given to you, the creator.

NC:

Only noncommercial use of your work is permitted. *Noncommercial means not primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation.*

Este libro se distribuye bajo la licencia

Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).

Usted es libre de compartir (copiar y redistribuir) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), siempre que otorgue el crédito correspondiente a los autores y no utilice el material con fines comerciales.

Para más información sobre los términos de esta licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

SECCIÓN III: HERRAMIENTAS DE GESTIÓN

17. GESTIÓN DEL CAMBIO

Mario Weissbluth con la colaboración de Javier Fuenzalida

Introducción

El propósito de este capítulo final es proveer al lector de conceptos y prácticas sistemáticas de gestión para abordar las naturales complejidades y dificultades de la transformación y el cambio institucional en el sector público. Por “cambio”, nos referimos a una iniciativa de transformación digital, un rediseño de procesos, la implementación de una nueva ley, una reorganización institucional, etc. Da igual, pues los obstáculos, riesgos y errores que se pueden cometer para desarrollarlos son similares.

Podría decirse que, si el cambio en el sector privado equivale al pregrado, el cambio en el sector público es el postgrado. Dicho de otro modo, si la gestión del cambio en empresas es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito aun menores. Por esta razón, la lectura de la literatura clásica sobre gestión del cambio es central, y también el abordarla de manera sistemática y profesional. Esto, porque del éxito de una iniciativa de cambio suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a los ciudadanos.

Supondremos que el reformador o equipo de reformadores que intenta estos cambios ya pudo realizar un diagnóstico holístico e integral de la institución (capítulo 7), que tiene razonablemente claros los problemas críticos y los cambios que se requieren, ya sean estos en el modelo de gestión, la estrategia institucional, gobernabilidad, servicios, procesos, sistemas, recursos humanos, estructura, marco normativo, prácticas de trabajo, etc. Por lo tanto, la pregunta que intentaremos responder en este capítulo no es “qué cambiar”, o “qué herramientas de gestión usar”, sino “cómo cambiarlo” de manera que los propósitos que se han trazado no se vean truncados en el camino. No es raro encontrar antiguos funcionarios en entes públicos que comentan, con natural escepticismo, que “este es el noveno plan de cambios que he visto pasar, con sus correspondientes directivos y consultores, y todo sigue igual”.

Las restricciones al cambio en el sector público

La cultura organizacional corresponde a las creencias y los valores compartidos que priman en una institución, acerca de lo que se considera adecuado. Muchas veces tanto las creencias como los valores subyacen en el actuar individual o colectivo de una organización y se manifiestan en principios, estándares o metas¹. La cultura organizacional, en síntesis, representa el “cómo se hacen las cosas aquí generalmente”, y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas. Como ejemplo, pueden existir las prácticas generalizadas de llegar tarde y de incumplir compromisos, o las prácticas de llegar puntualmente y de cumplir compromisos.

¹ Para más información sobre cultura organizacional en el sector público, ver [8]. Para mayor profundidad ver [9].

En el sector público, muchas veces ocurre que en la cultura organizacional de sus agencias predomina la importancia del cumplimiento de la norma. Es más, muchas veces del cumplimiento absurdo de la norma y del ejercicio discrecional del poder de quien aplica la norma. En ellas, el peso del cumplimiento normativo tiende a ser mucho mayor que el agregar valor público. En culturas organizacionales donde este tipo de creencias es relevante suele ocurrir que los funcionarios, mientras no vean amenazada su propia estabilidad, actúan con grados significativos de indolencia respecto a los propósitos estratégicos de su institución. Además, el predominio del cumplimiento normativo en agencias públicas tiende a ir de la mano con culturas organizacionales hiperjerarquizadas, donde el simple diálogo entre personas de dos jerarquías que no sean adyacentes es fuertemente penalizado.

Por el contrario, existen entidades donde la innovación, la flexibilidad y el servicio público priman, o pueden llegar a primar de manera central y mayoritaria en la práctica cotidiana, y están basadas en la confianza colectiva y la construcción de capital social entre los miembros de la organización, que sienten “la camiseta puesta” en torno a la institución y el valor público que esta persigue.

Por lo general, toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces estos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y el tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo. Si no lo cree, obsérvese a sí mismo en sus intentos de cambiar sus hábitos alimenticios o sus rutinas cotidianas. Imagine ahora hacerlo para 200 o más de 500 personas.

En el caso del sector público, se suman, o más bien se multiplican y potencian, las restricciones políticas, la necesidad de realizar estos cambios a la vista del público y la prensa, presiones externas, múltiples *stakeholders* con agendas contradictorias, presiones de sectores políticos por proteger los cargos de sus afiliados (cualquiera sea su desempeño), dificultades en la modificación de normas y leyes, rigideces presupuestales y administrativas, o en el peor caso, capturas institucionales difíciles de romper.

La captura institucional, que ya mencionamos anteriormente, ocurre cuando un grupo de agentes, empresas o personas han logrado “apropiarse” de una institución para su propio beneficio. Esta captura muchas veces se genera por conductos informales, y, en menor medida, por vías formales. Además, por lo general tiende a ser motivada por intereses económicos o políticos. Obviamente, en los casos de captura, las resistencias al cambio no serán meras dificultades de cambio cultural, sino francas luchas de poder en que los “capturadores” no vacilarán en recurrir a cualquier herramienta para resistir el cambio y expulsar a los “reformadores”. En estos casos, como veremos más adelante, las batallas mayores son inevitables, no son precisamente técnicas, y deben ser meticulosamente planificadas. La acumulación de municiones políticas y comunicacionales, y de padrinos políticos en altos niveles de gobierno y el parlamento pasa a ser el elemento crucial.

También debe destacarse otra dificultad frecuente y propia del sector público: la difícil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales [1]. En ocasiones, el agente reformador se encuentra “lanzado a la vida” con un calendario acelerado y complejo de cambios, y recibe un llamado para ser informado de que “la cosa está difícil” y no es el momento adecuado. Por lo general, las reformas institucionales requieren años para madurar y los calendarios políticos exigen resultados rápidos, a veces incluso inconsistentes con la visión de largo plazo.

Los errores frecuentes de Kotter

Antes de comenzar con las buenas noticias, respecto a las maneras en que puede abordarse positivamente el cambio en el sector público, es importante apresurarse a señalar por donde NO comenzar. Es frecuente constatar que muchas personas tienden a pensar exclusivamente en el diseño del organigrama y las estructuras formales. El primer paso del directivo público novicio, cuando se hace cargo de una entidad, suele ser solicitar el organigrama, observarlo meticulosamente... y como ya vimos en el capítulo 9... ¡cambiarlo! Esto suele generar verdaderos desastres institucionales.

A continuación, recurriremos a uno de los clásicos de la literatura de gestión del cambio, John Kotter [3], para referirnos a los errores más genéricos en el proceso de cambio. El autor enumera errores frecuentes que han sido extrapolados por otros académicos en el ámbito de la gestión pública².

Error # 1: No generar convicción en la cúpula. Solo cuando cerca del 75% de la cúpula de una organización está realmente convencida de la necesidad de cambios importantes, se puede comenzar el proceso. Esto no es fácil en instituciones insulares con directivos que a veces tienen diferentes agendas y tiempos políticos. En caso contrario, es inevitable que surjan problemas más adelante. Como recomendación, tómese todo el tiempo necesario para convencer a la cúpula de su organización.

Por ello, es crucial que, en las etapas tempranas, se haga una cuidadosa evaluación del “**stock de liderazgo**” disponible en la institución, y de su verdadero interés en el cambio. Si es necesario y políticamente factible, esto supone realizar los cambios pertinentes de personas y luego llevar a cabo un sinnúmero de conversaciones formales e informales para asegurar la necesaria convicción colectiva en la cúpula.

Los procesos de cambio suelen implicar conflictos, mientras que la oposición se reagrupa muy fácilmente si ve fisuras en la cúpula. Por cierto, la oposición no la integran aquellos que tienen un proyecto alternativo para la institución... ojalá fuera así, pues las discrepancias se pueden discutir... pero se trata de algo más pernicioso. Muchas veces quienes se oponen son personas que han visto múltiples iniciativas de cambio fallidas en la organización y que muchas veces tienden, naturalmente, a esperar escépticamente a que este nuevo proyecto de cambio falle para después seguir trabajando en sus respectivos puestos y sometidos a la misma inercia organizacional previa a la iniciativa de transformación. En el peor caso, la oposición son los “capturadores” con intereses específicos y prosaicos (dinero) para que las cosas no cambien. La experiencia les ha dado en el pasado la razón, y si se observan fisuras en la cúpula, la batalla está perdida desde el inicio.

Error # 2: No generar una "coalición para el cambio". Generalmente los programas de cambio surgen en pocas personas. Si no se hacen esfuerzos para agrandar esta coalición, en esferas sucesivas y crecientes de convicción, tarde o temprano la ya mencionada oposición se reagrupa y detiene el cambio. Transformar una institución de, por decir una cifra, 2000 funcionarios, es una aventura políticamente equivalente a la de ganar una elección en un municipio de 100.000 personas. Se requiere campaña, slogan, seducción... agrandar la coalición.

Tal como señalan Fernández y Rainey [10], en el sector público se requiere de una persona o grupo que sea capaz de “defender” el cambio (“*champion the cause for change*”). Es más,

² Ver [10], por ejemplo.

muchos estudios en la gestión de cambios organizacionales apuntan al concepto de “*idea champion*”. Esta figura es una persona o una agrupación altamente respetada al interior de la organización donde el cambio ocurre, lo que involucra usualmente tomar incluso riesgos personales en el proceso.

Por cierto, la búsqueda de personas o grupos al interior de organizaciones capaces de sustentar y dar legitimidad a los cambios no supone evadir las estructuras tradicionales en las organizaciones. Al contrario, se trata de una medida complementaria respecto del enfoque más gerencialista de Kotter. La razón de esta distinción es simple. Dada la inestabilidad de las autoridades, que probablemente sean sus superiores en las organizaciones públicas, muy dependientes a contingencias políticas, es probable que sea mejor diversificar la legitimidad del cambio tanto como sea posible y tratar de convencer no solo a los liderazgos formales de su organización sino también a los informales. Esto considera asociaciones gremiales, funcionarios históricos, jefaturas de larga data en la organización, u otro actor o agrupación de actores que tenga poder tácito en su organización.

Error # 3: No generar una visión seductora del futuro. ¿Ud. remaría con fuerza en un bote, si no le explicaran hacia dónde este se dirige? Seguramente no. Una visión de futuro es el “sueño ambicioso pero realizable”, es la institución que quisiéramos ver más adelante si todo sale bien, como lo vimos en el capítulo sobre estrategia. No existe algo más potente para movilizar a la gente en la burocracia, donde las motivaciones intrínsecas tienden a ser más relevantes y determinantes que las extrínsecas [4]. Por lo demás, en el Estado no es difícil encontrar imágenes potentes a partir de los grandes impactos en la población que producen los bienes y servicios públicos entregados. Por cierto, como una regla informal, si Ud. no le puede comunicar la nueva visión a alguien en menos de cinco minutos y obtener una reacción de comprensión e interés, quiere decir que muy probablemente no se ha terminado con esta fase del proceso de cambio. Y si no ha resuelto los errores # 1, 2, y 3... no siga adelante y deténgase todo el tiempo que sea necesario, porque el precio que pagará más adelante por saltarse estas etapas es muy caro.

Error # 4: Comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica. Si Ud. cree que basta con una reunión, una publicación, un correo electrónico, o un memo para comunicar la nueva visión de futuro, lo positivo que se logrará con los cambios, está profundamente equivocado. Se requerirá de mucha persistencia y reiteración, y mucha comunicación personal entre jefes y subordinados para transmitir esta visión. Los “posters”, noticiarios ministeriales y/o sitios web ayudan solo marginalmente. Menos aun un poster que diga: “Visión de futuro: nuestra organización estará comprometida con sus usuarios, sus funcionarios, la calidad total y la sustentabilidad del planeta” o alguna vaguedad similar. No se la cree nadie y las palabras se las lleva el viento.

Vimos con un ejemplo al inicio del libro cómo en las instituciones *weberianas* y, en un extremo, cuasi militarizadas, los funcionarios por lo general hacen y creen lo que les dice el jefe directo, y dejan de hacer y de creer lo que no les dice el jefe directo. Por ende, la transmisión de la nueva visión y el proyecto de cambio solo puede hacerse por comunicación personalizada, en pequeños grupos y en “cascada”. Es decir, se trata de conversaciones francas entre el directivo y sus subordinados directos, quienes a su vez replican el ejercicio con los subordinados de 3er nivel. Y así sucesiva y repetidamente.

Lo anterior no significa que el proceso de cambio deba ser vertical, autoritario y sin participación de los funcionarios. La coalición por el cambio, en las conversaciones en cascada, va recogiendo la retroalimentación de los funcionarios y perfeccionando el modelo

continuamente. De este modo, lenta y progresivamente, va constituyéndose un consenso estratégico en torno a la nueva visión institucional. Insistimos, se trata de un proceso iterativo. Si los directivos no están dispuestos a invertir su tiempo en esto —en resolver las legítimas dudas y temores que surgirán entre los funcionarios y en acoger sus sugerencias— y prefieren dedicar su tiempo a labores de “alta política”, entonces es preferible no embarcarse en la aventura del cambio. En serio, no lo intente, pues terminará peor que al principio.

Error # 5: No atreverse a remover los obstáculos de la nueva visión. Es difícil encontrar procesos de transformación que no tengan su “día D”. Es más, si existen capturas institucionales, el “día D” llega de manera inevitable y posiblemente con “muertos” en el camino. Siempre surgen obstáculos significativos de diversa índole, como un procedimiento, una estructura, una norma, una actitud hacia los clientes, un *stakeholder* importante que expresa su oposición abiertamente, gremios disconformes, y, lo peor de todo, algún miembro del equipo directivo o un poderoso grupo de interés que sistemáticamente se opone a los cambios. Piense lo siguiente: si no hubiera obstáculos significativos, el cambio ya se habría realizado hace mucho tiempo.

En las primeras etapas del cambio, se puede ser abierto e invitador con todos y convivir con los obstáculos que suponen las actitudes escépticas de quienes conforman el grupo de oposición al cambio. Sin embargo, a la larga llega inevitablemente el día en que dichos obstáculos deben ser confrontados con decisión, aun a costa de que el reformador esté dispuesto a perder su cargo. Si esto no se hace y el reformador se “achica” y baja la cabeza, no se pierde una batalla, sino la guerra completa. Como se trata de sistemas complejos, nunca se sabe con exactitud cuándo va a llegar la confrontación crucial, pero ciertamente llega. Prepárese.

Error # 6: No planear la aparición sistemática de triunfos de corto plazo. Estos son los “*quick wins*” o ganancias rápidas. Sin estos logros en el corto plazo, aun cuando sean menores, el proceso de transformación pierde credibilidad y mucha gente se desanima o se une a la oposición. El compromiso con los logros de corto plazo es el que asegura la realización de la tarea de largo plazo. Más aun, algunos autores señalan que los grandes cambios comienzan, se desarrollan y terminan con una acumulación de pequeños resultados concretos que apuntan en la dirección correcta, muchos “delfines” en lugar de una gran “ballena”; y que estas transformaciones se materializan en la línea operativa de la organización: no en la mente y en los planes de un gabinete de asesores iluminados [5]. Lo anterior no significa que no hay que contar con un plan maestro del cambio, con un cronograma de actividades, responsables y un presupuesto adecuado.

Los cambios y sus resultados concretos deben ser materializados por los directivos de las respectivas líneas, quienes, como ya dijimos, deben estar convencidos de la necesidad del cambio y deben empoderar a sus respectivas áreas de este cambio, de tal forma que este tenga “múltiples padres y madres”.

¿Cómo diseñar *quick wins* efectivos? Los anuncios que convencen no son aquellos relacionados con la materialización de “actividades” o “proyectos de cambio”, sino con hitos de resultados concretos. Por ejemplo, informar que “el ministro se reunió con los directivos regionales para dialogar sobre el cambio”, o “ya se realizó el curso introductorio para operar la nueva plataforma informática” no convence de nada, a nadie. En cambio, publicar que “en los primeros dos meses de trabajo logramos reducir a la mitad el tiempo promedio de atención en ventanilla” convence, y mucho. Solo de esta forma la “oposición pasiva” comienza

crecientemente a abandonar su escepticismo y a acercarse cada vez más a la idea de adherirse a la iniciativa de cambio que está siendo impulsada.

Error # 7: Declarar la victoria muy temprano. La mayoría de las veces se requerirán muchos años para que los cambios se arraiguen profundamente en la cultura de una agencia pública, especialmente si esta es grande. Hasta que los cambios no se asienten efectivamente en la cultura organizacional, los nuevos enfoques son frágiles y sujetos a regresiones. En vez de declarar la victoria total, deben declararse frecuentemente las victorias parciales y anunciarlas como la base para afrontar mayores desafíos.

Error # 8: Dejarse vencer por la cotidianidad. Al inicio, en la etapa de diagnóstico y planificación del cambio, todo es placer e inspiración y la creatividad está en su máximo. Pero luego comienza la tediosa implementación: en última instancia, la modernización de una institución se traduce en un gran conjunto de prosaicas tareas, como el rediseño del proceso W, la implantación del software X, la capacitación del personal del área Y, o la materialización del logro Z. Si no se constituye un “comité de cambio” del más alto nivel, cuya misión única y específica sea reunirse en forma religiosamente quincenal para coordinar y empujar todas estas tareas (sin tratar los asuntos cotidianos en dicha instancia), las urgencias institucionales inevitablemente ahogan el proceso de cambio.

Los directivos empeñados en una transformación institucional deberán estar dispuestos a dedicar un 20 o 30% de su tiempo —por sobre lo naturalmente recargado de su agenda— a las transformaciones institucionales. Esto requiere de gran disciplina, y, sobre todo, del convencimiento de que llegar a casa aún más tarde de lo que están llegando es un sacrificio que vale la pena. Enfatizar esta predisposición a dedicar más tiempo del que se dispone regularmente, y a proteger tiempos y prácticas de gestión asociadas a la gestión del cambio es probablemente la única forma de instituirlo en la dinámica organizacional. Los asuntos urgentes son siempre más urgentes que los asuntos importantes y, por supuesto, siempre hay más cosas urgentes que asuntos importantes. Un ministro siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con un senador, el directivo de un servicio siempre tendrá una reunión muy urgente e importante con su ministro respectivo, y todos están legítimamente preocupados de cumplir con la ejecución presupuestaria, pues en caso contrario el próximo año les reducirán los recursos.

En suma, el mensaje de esta sección sobre los factores de gestión del cambio en el sector público puede resumirse de la siguiente manera: abordar un proceso de transformación institucional significativo va a requerir inevitablemente de una cúpula directiva convencida, altos dotes de liderazgo en toda esa cúpula, una dedicación significativa de su energía, mucha comunicación, mucha persistencia en el tiempo y mucha paciencia.

Si el reformador siente que no dispone de esta energía y tiempo... mejor que no trate y se contente con algunas reformas menores. Si siente que no está dispuesto o que los tiempos políticos no lo justifican —lo cual puede ser legítimo— es preferible no embarcarse en aventuras de transformación mayor y limitarse a algunos cambios pequeños pero útiles que apunten en la dirección correcta. Así no se generan falsas expectativas en los ciudadanos, las autoridades políticas y los funcionarios de la institución.

Enfrentando la natural resistencia al cambio

Antes de ver un poco de luz, continuaremos con las obscuras dificultades. Strebel (2000) plantea que muchas veces los directivos de una institución hablan entusiastamente del cambio y transformación organizacional, la reingeniería y la calidad total, pero que en su gran mayoría estas iniciativas fracasan: o bien no logran a cabalidad los propósitos para las cuales fueron diseñadas o de plano no resultan [6]. ¿Por qué ocurre esto? A juicio del autor, por lo general, directivos y funcionarios ven las cosas de muy diferente manera. Para los primeros, el cambio representa una gran aventura intelectual, una oportunidad para mejorar sustantivamente una organización y, de paso, triunfar profesional y/o políticamente. Para los segundos, en tanto, el cambio no fue buscado por ellos, no es bienvenido, es percibido como disruptivo y amenazante, los deja fuera de su “zona de confort” y, en una de esas, tal vez hasta los despidan.

Quizás estos funcionarios están hoy en una institución mediocre o —tal como fue explicado en este libro, al hablar de sistemas complejos— “despelotada”. En cualquier caso, ya llevan algunos años, tienen sus amigos, se acomodaron con su jefe y existen ciertas prácticas y ritos instaurados. Pero de pronto aparecen los poco bienvenidos “reformadores” a alterar el natural equilibrio de las cosas. No estamos diciendo esto en tono peyorativo, como si a la gente le gustara la mediocridad. No es así. De forma razonable, frente a una iniciativa de cambio, le es difícil a los funcionarios atisbar qué les deparará el futuro o cuál será la ganancia para la institución, para ellos y para los ciudadanos. De esta forma, la resistencia al cambio comienza inevitablemente en ellos. Si el lector o los autores estuviéramos en la misma situación, reaccionaríamos de la misma manera.

En el caso específico del sector público latinoamericano, hay literalmente millones de trabajadores públicos que lo están pasando bastante mal en sus 8 horas laborales. Simplemente están “con mala onda” y en consecuencia no hacen adecuadamente su tarea, con el consiguiente y abrumador costo que esto conlleva para la educación, la salud, la justicia y los demás servicios públicos. Asimismo, hay una conflictividad intrínseca e histórica entre autoridades y asociaciones gremiales (o sindicatos) del sector público.

Lo peor que puede hacer un reformador es navegar haciendo juicios de valor sobre la gente, que en el fondo reacciona frente a los estímulos cercanos que operan en el sistema complejo donde opera. Como dice el refrán: “nada es verdad, nada es mentira, cada uno ve las cosas del color del cristal con que se mira”. De esta forma, los directivos deben aprender a ver las cosas desde la perspectiva de los funcionarios, y examinar el “verdadero contrato” que ellos tienen con la institución. Por “verdadero contrato” (Strebel lo llama *personal compact*) entenderemos la suma del contrato laboral formal, más las dimensiones psicológicas, sociales y culturales que definen la relación real entre el empleado y la institución. En suma, las obligaciones y compromisos mutuos entre ambos, formales e informales, que definen la verdadera relación laboral.

Las iniciativas de transformación organizacional amenazan el “verdadero contrato”, ya sea de manera proactiva o indirecta. Hasta que los directivos y jefes directos no definan, clarifiquen y discutan personalmente los términos del nuevo “verdadero contrato” que supone el cambio que está siendo impulsado, es difícil concebir que no haya resistencia al cambio.

En síntesis, los líderes del cambio deben, en primer lugar, generar un mensaje claro acerca de por qué los cambios son necesarios. A continuación, deben iniciar —en paralelo con los cambios— un proceso esencialmente conversacional para que los funcionarios puedan revisar y “comprar” el nuevo “verdadero contrato”. Finalmente, deben poner las nuevas y

remozadas reglas formales e informales para que los nuevos compromisos sean adoptados por todos.

Tal como fue señalado en el error #4, este proceso conversacional no se logra con boletines, sitios web ni carteles. Solo se logra con una gran cantidad de conversaciones, en pequeños grupos o individualmente, y en cascada: los directivos superiores con los mandos medios, los mandos medios con los funcionarios, en numerosas ocasiones. El principal obstáculo a estas conversaciones es el temor o la falta de dedicación de los directivos o mandos medios a hablar con sinceridad y a escuchar, y esta es la principal razón por la que se requiere una gran dosis de persistencia, paciencia y reiteración. Además de una dedicación especial de tiempo al proceso de cambio, lo cual no se logra en los ratos de ocio.

En otras palabras, la “gestión de la resistencia al cambio” debe ser abordada sistemáticamente, con fases claras y planificadas, con gran dedicación, y de esta manera se pueden aumentar significativamente las posibilidades de éxito.

Estrategias genéricas de cambio

Un dilema frecuente respecto a los cambios institucionales es tener que escoger entre el enfoque *rápido y sucio* versus el *lento y limpio*. El primero suele darse cuando la autoridad decide dar un giro radical, o con una legislación nueva, que altera en forma significativa la estructura o funciones institucionales. Si esta llegara a alterar intereses de *stakeholders* o funcionarios, va a estar acompañada inevitablemente de una dosis de conflicto. Por el contrario, el camino lento y limpio es hacerlo todo muy cuidadosamente, cuidando de no herir ninguna sensibilidad... lo cual puede atrasar los cambios en muchos meses o años.

Obviamente, hay grados intermedios. La decisión del camino a tomar es tal vez la más crucial y está estrictamente ligada al piso político disponible para las transformaciones. Como ya hemos dicho, el reformador que intenta ir más allá o más rápido de lo que su piso político le permite, termina muchas veces en su casa escribiendo sus memorias.

Cabe agregar otra dimensión estratégica del proceso de transformación institucional: de *arriba abajo (top down)* vs. *abajo arriba (bottom up)*. En este ámbito hay otra decisión crítica, de calibración fina, en la cual se pueden cometer errores, estrechamente asociados al manejo de la resistencia al cambio.

El proceso *top down* se refiere a transformaciones que son diseñadas en la cúpula institucional (aun cuando no involucren legislación) y que después son implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos. Este tipo de intervenciones, más vinculadas a estrategias *rápidas y sucias*, suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes. Cambios de modelo de negocio, tipos de servicio, estructura organizacional, formas y canales de llegada al ciudadano, etc. Estos cambios suelen tener limitaciones mayores cuando se trata de estructuras organizacionales con alta autonomía y poder de veto [7].

A la inversa, el proceso *bottom up* suele ser liderado por directivos con una filosofía participativa y el diseño de las transformaciones es efectuado por equipos conformados por los mismos funcionarios. El estilo *bottom up* suele estar asociado a cambios adaptativos y de menor envergadura estratégica, pues es raro observar procesos consultivos de esta índole que culminen en la implementación, por ejemplo, de dolorosas transformaciones o incluso eliminaciones en organigramas, procesos y funciones. Se trata, en este caso, de que las

mismas personas sigan haciendo lo mismo que antes, en las mismas estructuras, pero un poco mejor. Esta modalidad suele estar asociada a procesos de transformación *lentos y limpios*.

Por cierto, estas son caricaturas de lo que pasa en la realidad, que es mucho más compleja e híbrida. Es más, probablemente algunas etapas de la estrategia de cambio sean en efecto más cercanas al modo *top down* y otras más al *bottom up*. El punto central es que se puede fácilmente errar en un sentido o el otro. Si se actúa en forma excesivamente *top down* en una institución en la que las bases tienen poder real, como los médicos en un hospital o un sindicato particularmente poderoso, los cambios son poco aceptados y el fracaso está garantizado. Asimismo, los procesos *top down* lucen muy bien en la mesa del diseñador, pero su materialización en la práctica es muy difícil pues las personas tienden a no sentir los cambios como propios.

Por el contrario, los procesos excesivamente *bottom up* son difíciles de implementar cuando el personal que participa en los rediseños es de un nivel bajo, está muy desmotivado, o en conflicto con las autoridades. Como dijimos, las transformaciones *bottom up* no suelen producir quiebres conceptuales significativos, ya que la opinión promedio de los funcionarios de una organización pública o privada suele ser que las cosas se sigan haciendo casi igual que antes.

Por supuesto, puede haber combinaciones, como diseñar una primera fase radical y *top down*, seguida de una fase limpia y *bottom up*. En realidad, esta secuencia es casi forzosa porque después de los cambios mayores siempre sobrevendrá una etapa de ajustes menores, mucho más participativa. Lo que no debe hacerse nunca es el proceso inverso: iniciar un proceso participativo y posteriormente sorprender a la gente con anuncios mayores. Es como hacer un proceso de mejora continua antes de hacer reingeniería radical de procesos. El daño generado sería bastante irreversible.

Finalmente, respecto de las etapas de las estrategias de cambio. Algunos autores, incluyendo a Kotter, han intentado establecer una secuencia lineal de etapas sucesivas sobre cómo implementar cambios en el sector público. Sin embargo, en particular para la gestión de cambios en el Estado, el proceso difícilmente pueda seguir una trayectoria lineal y se trata más bien de esfuerzos sistemáticos y de mejora continua donde algunos de los factores señalados como errores frecuentes pueden tener mayor relevancia que otra³.

No hay una estrategia mejor que la otra, y la elección depende, una vez más del sentido común, de las situaciones específicas, del nivel de preparación y poder real del personal, la radicalidad de los cambios requeridos, el piso político, y el tipo de liderazgos necesarios y disponibles. De hecho, la evidencia es mixta respecto de la utilidad de cuáles estrategias de cambio y del ritmo del cambio. Por ello, mal podríamos en este capítulo señalar que existe una única forma de llevar a cabo transformaciones organizacionales. Acertar en la proporción correcta es vital, y errar en cualquiera de las dos direcciones trae consigo grandes costos.

La secuencia ideal para gestionar los cambios.

Antes de leer esta sección, le recomendamos al lector retornar por algunos minutos al Capítulo 6, Mapa Ruta de la Modernización Institucional, para comprender a plenitud cómo

³ Para ver mayores antecedentes de cómo el supuesto de linealidad de los cambios ocurre en el sector público, preisar [11]

la gestión de los cambios debe comenzar desde el inicio, facilitando los entendimientos entre las autoridades, entre estas y el personal, y también con los *stakeholders*. Así, habrá un proceso ascendente y descendente de conversaciones y consultas, en primer lugar sobre el diagnóstico, luego sobre el nuevo plan estratégico, y la nueva arquitectura organizacional.

La Cascada de Conversaciones Retroalimentadas, es una metodología esencial de cualquier proyecto de gestión del cambio, y no utilizarla significa una disminución clara de las probabilidades de éxito.

Consiste en una secuencia de conversaciones en cascada, de arriba hacia abajo, que va permeando progresivamente cada nivel de la organización, de modo que en cada una de ellas se exponga un paquete de ideas, y a la vez se reciba retroalimentación que se devuelve hacia arriba.

Por ejemplo, se puede poner en discusión la Visión de Futuro, o bien los planes detallados, o el impacto del proyecto de cambio en las personas de la organización, etc.

La secuencia comienza desde el Directivo principal con sus colaboradores cercanos. A su vez, cuando estos ya están imbuidos de los conceptos, repiten la conversación con sus colaboradores directos, y así sucesivamente, hasta el nivel más bajo de la institución.

Es posible que, en un programa de cambios de larga duración y envergadura, esta secuencia se deba repetir varias veces, a medida que los cambios van adquiriendo mayor forma y nivel de detalles. Aunque estas actividades consuman tiempo, es la mejor inversión para garantizar el éxito de los cambios.

Una conversación esencial es la que debe tener el personal con su supervisor o jefe directo, en pequeños grupos, de modo que puedan exponer sus temores más básicos, que siempre existen: “¿me van a despedir? ¿me cambiarán de jefe, o de departamento? ¿qué pasa si debo aprender computación?”, etc. Es en estas conversaciones que se debe clarificar el “verdadero contrato” de las personas con su institución, en la nueva visión de la misma.

Hasta ese punto, todavía no se han materializado cambios, pero se ha sentado las bases para elaborar el plan detallado de transformación institucional, con la primera cartera priorizada de proyectos concretos, con su respectiva asignación de recursos humanos y financieros. Es extremadamente importante que la primera camada de proyectos contenga los “*quick wins*” antes mencionados, por las razones arriba descritas. Esto significa algunos mini proyectos altamente factibles que, apuntando en la dirección correcta, generen el efecto demostración. Cuando se escucha en un pasillo a personas diciendo “primera vez que veo cambios, esta gente está haciendo las cosas en serio”, suele ser la primera señal de que comienza a haber aprobación sobre el programa completo. El proceso de cambio comienza a ganar más adeptos y los detractores o escépticos comienzan a disminuir.

Asimismo, se debe haber conformado la PMO (Capítulo 17), es decir, la oficina de coordinación y gestión de esta cartera de proyectos, la cual debe contar con un Secretario o Coordinador Ejecutivo, el cual debe reportar a un Comité de Autoridades, que es la instancia superior que guía y autoriza los proyectos, sus modificaciones, la designación o remoción de sus jefes de proyecto, y sobre todo, la que le “limpia el camino” al Secretario Ejecutivo respecto a los innumerables obstáculos burocráticos, financieros y de toda índole que se irán encontrando. Todo proyecto de cambio origina fricciones y malos entendidos, y solo las autoridades superiores pueden tomar decisiones relevantes para resolverlos.

Una vez conformada esta PMO, comienza la ejecución de los diferentes proyectos de cambio, que pueden referirse a tecnologías, cambios en el modelo de atención, infraestructura, o lo que haya quedado estipulado en la etapa de diseños estratégicos. Otro proyecto esencial, que debe definirse lo mas tempranamente posible, con responsable, actividades y presupuesto, es el de Comunicación y Capacitación del Cambio. Este debe contener actividades, noticiarios, videos, sitio web para informar a todos, internos y externos, sobre los avances del programa, y también capacitaciones ad hoc sobre gestión del cambio, gerencia de proyectos y la difusión de los propósitos y proyectos específicos de cambio, recibiendo retroalimentaciones y opiniones sobre estos.

A medida que diferentes proyectos vayan terminando, es esencial hacerles la post evaluación de su impacto inmediato, evaluación que debiera repetirse una vez terminado todo el programa de cambios.

Desde el punto de vista de las percepciones y visiones del personal y mandos medios, *si todo marcha bien*, estas debieran evolucionar como se va mostrando en el siguiente diagrama.



En conclusión

Ya al borde de finalizar este capítulo, el lector puede sentirse tal vez algo abrumado. Como lo advertimos al inicio, la transformación significativa de instituciones públicas requiere de una verdadera montaña de esfuerzo, metodología, paciencia, persistencia, habilidad política y liderazgo. No obstante, el premio obtenido, considerando el bienestar producido en la ciudadanía y el potencial de valor público que puede agregarse, ciertamente amerita el esfuerzo.

Ahora bien, no siempre las transformaciones institucionales están basadas en grandes cambios de política pública, estrategia, o modelos de gestión. Hay humildes prácticas de trabajo de los directivos y los funcionarios que tienen más que ver con ciertas disciplinas y valores profesionales que con grandes épicas conceptuales. ¿Se solucionan estos latinoamericanos problemas con reingenierías, reestructuraciones, mejoras de política pública, o cambios en el modelo de gestión? Ciertamente no. Se solucionan con disciplina, rigurosidad y éticas de trabajo.

Estos valores y principios deben estar presentes, en primer lugar, en los directivos, y de allí derramarse a todo el personal de la organización. En este capítulo solo nos limitaremos a decir que el primer paso de cualquier transformación organizacional es revisar la miríada de pequeñas prácticas aberrantes y corregirlas, predicando con el ejemplo. No se puede lograr grandes cambios si al mismo tiempo cada reunión de trabajo comienza atrasada, con la mitad de los participantes, y sin haber tomado ninguna decisión. Tal vez ello sea suficiente para lograr importantes cambios, al menos en la etapa inicial.

Crear buenas instituciones o programas desde cero es más fácil que transformar una institución grande, con décadas de tradición burocrática. Los programas de transformación institucional pueden ser modestos o ambiciosos y pueden adoptar las más distintas variedades de transformación, en cualquier ámbito del modelo de agregación de valor institucional. Pero el hilo conductor de la gestión del cambio es muy similar en ellas y es el que esperamos haber transmitido en estas páginas. Solo queda desearle buena suerte y mucha paciencia al lector que se decida a realizar estas transformaciones, dispuesto a correr todos los riesgos y a jugárselas en esta aventura. Bien vale la pena.

Errores frecuentes en la gestión del cambio

1. Suponer que la “gestión del cambio” consiste en contratar un proveedor externo para desarrollar algunos cursillos y talleres relacionados con el cambio, y olvidarse de su existencia.
2. No monitorear y discutir la gestión del cambio al más alto nivel organizacional.
3. No llevar un adecuado control periódico y al más alto nivel de los diferentes proyectos que constituyen el cambio, y sin discutir los riesgos, obstáculos y dificultades de cada uno.
4. Vacilar a la hora de tener que cambiar a alguno de los jefes de proyecto que no está dando resultado.
5. Descuidar o no realizar una cascada descendente y luego ascendente de conversaciones informales sobre el programa de cambios.
6. Vacilar a la hora de confrontar a alguna de las más altas autoridades institucionales que se opone sistemáticamente a los cambios, en una suerte de resistencia pasiva (o activa).
7. Descuidar la comunicación e información permanente con los *stakeholders* externos e internos relevantes.
8. Intentar desarrollar grandes proyectos de cambio, tipo “ballena”, en lugar de un encadenamiento de proyectos menos ambiciosos, tipo “delfin”.
9. Manejar la cartera de actividades de gestión del cambio de manera descoordinada con los proyectos concretos de desarrollo y cambio organizacional.
10. Delegar toda la gestión del proyecto de cambio en una oficina de 3er o 4º nivel jerárquico, o en un consultor subcontratado, y olvidarse de su ejecución, como si se hubiera encargado la construcción de un galpón.
11. Gestionar informalmente el cambio. El macro proyecto de gestión del cambio es en si mismo un proyecto, que debe ser tratado según todas las metodologías y formalidades descritas en el capítulo anterior.

Como puede verse, el espacio para cometer importantes errores es amplio. Hemos visto cometer todos y cada uno de estos errores en alguna oportunidad. En ellos puede encontrarse la gran mayoría de los fracasos en las transformaciones institucionales.

Preguntas para reflexionar

Escoja alguna organización pública donde usted haya trabajado o con la que esté altamente familiarizado. Reflexione sobre las siguientes preguntas:

1. Recuerde alguna de las últimas iniciativas de cambio organizacional de los últimos tres años. ¿Diría usted que se trató de una iniciativa fallida o más bien de un proyecto de cambio efectivo?
2. Repase cada uno de los errores frecuentes discutidos en este capítulo. ¿Cuáles cree usted que tendrían más sentido y que explicarían el éxito o fracaso de la iniciativa de cambio que usted seleccionó?
3. ¿Hubo triunfos de corto plazo para legitimar el proceso de cambio?
4. ¿Qué estrategias genéricas de gestión del cambio diría usted que fueron utilizadas para impulsar el cambio? ¿Por qué?

Referencias bibliográficas

- [1] C. Pollitt y G. Bouckaert, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [2] D. Nadler, M. Gerstein y R. Shaw, *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1992.
- [3] John Kotter, «Leading Change: Why Transformation Efforts Fail,» *Harvard Business Review*, nº May-June, pp. 50-67, 1995.
- [4] Global Centre for Public Service Excellence, «THE SDGs and New Public Passion: What really motivates the civil service?,» UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore, 2015.
- [5] R. Schaffer y H. Thomson, «Successful change programs begin with results,» *Harvard business review*, vol. 70, nº 1, pp. 80-89, 1992.
- [6] P. Strebel, «Why do employees resist change?,» *Harvard Business Review*, vol. 74, nº 3, pp. 86-92, 1996.
- [7] T. McNulty y E. Ferlie, «Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations,» *Organization Studies*, vol. 25, nº 8, pp. 1389-1412, 2004.
- [8] E. Schein, *Organizational culture and leadership*, vol. 2, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2010.
- [9] H. Rainey, *Understanding and managing public organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2009.
- [10] S. Fernandez y H. Rainey, «Managing successful organizational change in the public sector,» *Debating Public Administration*, nº 66, pp. 168-176, 2006.
- [11] J. Amis, T. Slack y C. R. Hinings, «The pace, sequence, and linearity of radical change,» *Academy of Management Journal*, vol. 47, nº 1, pp. 15-39, 2004.