

## La gestión y el proceso de cambio en la administración pública

Walter Mobellán

En este contexto, el aspecto crítico lo constituyen las **estrategias**, ya que normalmente enfatizan la fase de **formulación** y postergan la de **implementación**, siendo que los resultados dependen de ambas. Y esta última no implica solo la ejecución de lo programado, sino una **serie progresiva de decisiones y acciones** que reelaboran las decisiones previas y de las que dependen los servicios resultantes.

*“Una buena estrategia no consiste en decir lo que habría de hacerse a partir de una constatación de lo que va mal, sino en descubrir con las regulaciones de un sistema y sus consecuencias, los medios eficaces para influir y hacer evolucionar el propio sistema”*(7). Esto implica crear las condiciones que permitan el **aprendizaje organizacional** y la adaptación al entorno permanentes.

Esta reflexión permite tomar distancia de las reformas completas y definitivas como estrategia previa de manera precisa, tecnocrática y sin opciones, para abordar un **modelo de gestión de cambio** que contemple determinadas condiciones de viabilidad.

Se incluyen aquí los **“cambios organizacionales planificados, duraderos, dirigidos a las características principales de las organizaciones públicas con la finalidad de variar su comportamiento”**. La viabilidad del cambio propuesto está condicionada por *“la existencia de presiones externas e internas a favor del cambio, por la presencia en el interior de la organización de una coalición dominante fuertemente insatisfecha y que desee el cambio, o por la propuesta de una alternativa coherente reflejada en un plan, modelo o visión de futuro”*. De no darse alguna de estas condiciones, la posibilidad está en aplicarse a crearlas antes de intentar cambios desde arriba con dudosas posibilidades de viabilidad, por tratarse de cambios por adaptación o acatamiento en vez de **compromiso** legítimo.

Bajo la perspectiva del management del cambio surge la identificación de los roles del **lider del cambio**, con legitimidad para autorizar y promover el proceso; del **agente de cambio**, responsable de la planificación y puesta en marcha; y del **destinatario del cambio**, cuyas **tareas, comportamientos y actitudes** pretenden ser cambiadas.

En este proceso cobra importancia vital el liderazgo político, por encima de la voluntad política, asumiendo funciones de proporcionar una **visión de futuro**, crear las **estructuras** necesarias y adecuadas para la gestión de cambio, y disponer de los mecanismos de **información** y **seguimiento** para transmitir a la organización la voluntad de implementar los cambios.

Surge también la “*identificación de las fases en que se puede descomponer este proceso de cambio*”, comenzando por el **diagnóstico o análisis** que registra las presiones internas y externas, valorando su impacto y constatando la necesidad de realizar cambios para superar las crisis; le sigue la **selección de las estrategias** de intervención o formulación del plan, teniendo en cuenta el diagnóstico, los recursos y limitaciones, expresando objetivos e instrumentos de actuación; luego la **implantación** o adopción por los destinatarios de las medidas planificadas, registrando obstáculos y actuando frente a ellos; y el **seguimiento y evaluación** por el órgano que tenga la responsabilidad del proceso, al que corresponde, si cabe, corregir el rumbo previsto inicialmente.

Al **seleccionar la estrategia de intervención** la tendencia es determinar los objetivos de cambio en función de las limitaciones y recursos existentes, adecuando los **cambios normativos**, para orientarse progresivamente a la introducción de **nuevas tecnologías, inversión en formación para el desarrollo** y la aplicación adaptativa de técnicas procedentes del management privado.

La **implantación** es decisiva, pues de ella depende que se produzcan efectivamente los cambios pretendidos, y que se mantengan en el tiempo al irse incorporando a las propias regulaciones del sistema; en otras palabras, se van **institucionalizando**. Pero, al constituir las administraciones públicas sistemas debilmente cohesionados, es que no deben ajustarse a planes altamente detallados, sino en fijar reglas básicas de juego y acuerdos generales sobre los objetivos, los que deben irse renovando a medida que avanza el proceso de cambio.

Las **variables** que intervienen para el logro de la **institucionalización** de este proceso de cambio tienen que ver con la “*socialización e información sobre creencias, valores y normas que dan forma a los nuevos comportamientos y procesos, hasta conseguir su asimilación por los destinatarios*” a

través de la formación como instrumento básico; el **compromiso y adhesión** de los individuos a los cambios propuestos expresados en la realización del esfuerzo necesario para su implantación efectiva, debiendo alcanzar a la totalidad de los mismos (asimilación del cambio); los **incentivos** necesarios y de diversa naturaleza para reforzar el compromiso premiando la adopción de los nuevos comportamientos; y por último, la **difusión** del proceso innovador a la totalidad del sistema, asumida por la unidad de gestión.

Es por ello, que la **acción de institucionalización** tiene por objetivo, abrir los canales de **comunicación** que mantengan viva la idea del proceso y la mejora permanente, para poder jerarquizarla en el tiempo.

Se necesita **institucionalizar las comunicaciones** canalizando el flujo a los distintos niveles (ascendentes y descendentes) para que la participación sea continua, y redunde en el aprovechamiento de la propuesta de cambio a fin de priorizar las soluciones. No se trata de establecer una estructura paralela, sino canalizar la **información** a través de todos los estratos de la existente, ya que quién mejor conoce su trabajo es aquél que lo realiza, proponiendo las mejoras sobre el mismo.

El seguimiento y la evaluación en el proceso de cambio, conciben a este último como *“un proceso vivo, experimental, sujeto a resultados y verificación por prueba y error”*. Bajo este enfoque, el **seguimiento** no es control, sino una función matizada orientada a estimular y reforzar la gestión de cambio, ajustando objetivos en forma permanente de acuerdo al grado de cumplimiento. Mientras que la **evaluación** determina si las acciones emprendidas han alcanzado los resultados propuestos.

Ambas fases permiten la *“rectificación de errores, reflexionar sobre los resultados obtenidos, e incrementar la capacidad racional de decisión futura”*.

### **La perspectiva de cambio planificado en las instituciones**

Este proceso de cambio organizacional se puede producir por adaptación espontánea a un cambio en el entorno, a través de la flexibilidad normal introducida en el sistema, afectando solo a algunos de sus subsistemas; o por implementar un **cambio planificado**, a través de realizar actividades ordenadas a cambiar políticas, estructuras organizativas y procesos. *“Es planificado porque existe una*

**orientación o guía** que dirige el proceso de cambio, en función de objetivos predeterminados”.

En el primer caso la organización reacciona y se adapta ante la contingencia externa; en el cambio planificado la organización toma el **protagonismo** y cambia para incidir en su entorno exterior. También puede orientarse a corregir la adaptación espontánea cambiando su dirección, o bien reforzándola y acelerando su ritmo, como estrategia integradora que dispone acciones y medios para afrontar el problema.

El cambio planificado bajo la **perspectiva técnica**, considera a la administración como una estructura técnica que recaba información, la procesa, decide y actúa. *“Se orienta a reformar la **estructura** y el **procedimiento** proponiendo nuevos organigramas y manuales de procedimiento”.*

La **perspectiva política** concibe a la organización como sistema político, formada por individuos que compiten por el poder. El cambio afecta el reparto del **poder** en la organización.

El cambio planificado desde la **perspectiva cultural**, incluye los **valores, representaciones y creencias** comunes que unen a los miembros de la organización. Este factor de cohesión que se denomina **cultura organizacional**, determina la posición de la organización en su entorno y la posición de cada individuo en la organización. *“El cambio cultural ha recibido un nuevo énfasis en el análisis de los procesos de gestión en las organizaciones, se ha convertido en la nueva piedra filosofal”.*

El cambio cultural ofrece la posibilidad de inculcar **motivación** y **sentido de propósito**, frente a las intervenciones de tipo mecanicista que llevan al fracaso tentativas de reforma, al excluir el contexto cultural de la administración pública.

Se pueden introducir cambios en cualquiera de los subsistemas de la organización: de fines y objetivos, tecnológico, estructural, o gerencial; pero *“no se logra un cambio efectivo ni sustentable en el largo plazo, si no se trabaja simultáneamente sobre el subsistema cultural”*, modificándolo en el sentido deseado para que apoye el proceso que se quiere llevar adelante. Es posible realizar modificaciones orientando conductas y comportamientos de las personas, hacia la consecución de los objetivos de la organización, y la realización personal y profesional de sus miembros.

El cambio de una cultura administrativa por una **cultura de gestión**, supone cambiar el énfasis en la observancia del procedimiento al logro del **resultado**, al desarrollo de la **innovación**, a la aceptación de **responsabilidades** y a la toma de **conciencia** sobre el valor de los recursos utilizados. Implica proponer como herramienta el **liderazgo responsable**, la flexibilidad de las **comunicaciones**, el estímulo de la **motivación** y muy especialmente la **formación continua**.

### **La apertura frente a la nueva concepción del usuario y la demanda de servicios**

La administración en la forma en que hoy se concibe, es el resultado de un proceso de **cooperación** entre los hombres con el fin de alcanzar mejor los objetivos, pero paralelamente han ido decantando las diversas concepciones y modelos, para cristalizar en un sistema complejo dotado de su propia cultura y normas de comportamiento.

Cuando la organización tiende al aislamiento, garantiza su estabilidad pero conduce a la degradación; cuando tiende a la **apertura**, reduce su cohesión interna pero mejora su **inserción social**. La eficacia surge entonces, de su capacidad para adaptarse a las necesidades de su entorno, insertándose en él sin perder su estabilidad interna. O que el funcionamiento y resultado de sus procesos internos le permitan adaptarse al medio y alcanzar sus objetivos.

La **sinergia** o cooperación de las partes para realizar una función, equilibra internamente los subsistemas de la organización, y adapta el sistema a las necesidades del suprasistema social.

Se presenta a la administración como *“una gran caja negra que recibe entradas y produce salidas”*. La eficacia se produce cuando el valor de las salidas, medido en términos de servicios prestados y efectivamente requeridos por los ciudadanos, es mayor que las entradas que previamente ingresaron por procedimientos fiscales o de otro tipo. Se concibe así a la eficacia como un **problema de sistemas**.

Esto plantea una *“nueva perspectiva o cambio de enfoque”*, el crear condiciones para desarrollar un nuevo estilo : entendiendo el principio del servicio público como **satisfacción al cliente**, la idea del cambio como cosa natural, la evaluación de las actuaciones, y la posibilidad de desarrollar el potencial humano.

Como consecuencia de la evolución social y de la crisis económica, los ciudadanos demandan cada vez más prestaciones y más producción de servicios. La orientación de *“la administración al servicio del público”*, asumiendo a ésta como un servicio y al público (los ciudadanos) como su clientela, supone una *“nueva cultura administrativa”*, cuyo valor se encuentra en términos de receptividad por parte de las personas frente a las prestaciones y servicios.

Esta estrategia supone un *“cambio sustancial en la concepción y papel de los recursos humanos”*, demandando *“una mentalidad y una formación adecuadas a las nuevas circunstancias para los administradores públicos”*.