

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Hartasánchez Garaña, José Miguel
Gestión del cambio en el sector público
Buen Gobierno, núm. 6, enero-junio, 2009, pp. 132-148
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660528006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Gestión del cambio en el sector público

Por José Miguel Hartasánchez Garaña

RESUMEN

En este artículo se presenta la problemática del cambio en el sector público, se hace un repaso de las escuelas, teorías y modelos que se han desarrollado y se presentan con modelos con más detalle: el modelo de cambio planeado o modelo de etapas de Kurt Lewin y el modelo empírico de factores. Como parte de las experiencias en la aplicación de modelos de cambio en general se repasan algunos errores que pueden cometerse en la aplicación práctica de cualquier modelo. Uno de los elementos que afectan de manera más radical la gestión del cambio son los agentes de cambio. El líder normalmente está asociado a procesos de cambio que nacen de una nueva visión desarrollada por ellos y que tienen la necesidad de contar con fuerte apoyo y patrocinio. Se analizan diversos tipos de agentes de cambio y se concluye que lo óptimo radica en la asignación del agente más adecuado para cada etapa y fase del proceso. Dentro de los programas de cambio que actualmente se realizan hay dos temas que ocupan la atención por su frecuencia y por el impacto que tienen en la modernización del sector público: la implantación de sistemas de calidad en la atención de la salud y los programas de gestión por resultados. En relación al primer tema se discute en forma breve la problemática general y se hace un análisis más detallado de la experiencia mexicana en la implantación de la llamada cruzada nacional por la calidad de los servicios de salud emprendida por la Secretaría de Salud en el período 2000-2006. El otro programa público que recientemente se ha impulsado en muchos países de la región y que han puesto a prueba la capacidad de cambio de las administraciones públicas es la introducción de la gestión para resultados. En este aspecto el cambio hace énfasis en los aspectos claves para el éxito, en especial la creación de un buen sistema de medición y reporte del desempeño de los programas implantados y de la importancia de crear y mantener la confianza de los ciudadanos en la administración pública.

INTRODUCCIÓN

Toda actividad humana, individual o colectiva, está marcada por cambios que responden a una gran variedad de situaciones. Todos ellos, sencillos o complejos, individuales o colectivos, significan una transición de un estado a otro, implican abando-

nar algo para adoptar o aceptar la nueva situación, y para ello es imprescindible entender y gestionar el cambio. No importa que los cambios sean sencillos y que se presenten a nivel individual, como adoptar un nuevo horario de actividades diarias, o adquirir nuevos hábitos, como dejar de fumar, o iniciar un programa de ejercicio sistemático, o cambios más complejos, como los de residencia, de país, de escuela, de ciclo escolar, de trabajo, de estado civil, etc., todos ellos requieren ser gestionados para incrementar su porcentaje de éxito. Si es importante gestionar los cambios individuales, lo es más cuando se trata de cambios colectivos puesto que presentan a menudo mayor dificultad que los individuales.

Para poder apreciar la complejidad de los cambios se podrían utilizar dos factores: la magnitud del cambio en sí mismo y el ámbito del cambio. Por lo que respecta a la magnitud el cambio, este puede afectar a un solo individuo, a familias, a comunidades completas, e incluso pueden llegar a afectar a naciones y sin duda también existen cambios que pueden alcanzar efectos globales. Desde el punto de vista del ámbito, es posible utilizar otros criterios y clasificarlos en cambios sociales, políticos, económicos, normativos, tecnológicos, científicos etc., aunque en realidad los cambios se puedan dar simultáneamente en varios de estos campos.

La naturaleza humana se opone en forma natural a los cambios en sí mismos. Cuesta más trabajo cambiar que mantener el “status quo”. La primera respuesta a cualquier iniciativa de cambio normalmente es de rechazo u oposición, aún antes de juzgar los méritos de la opción presentada. Como resultado de esto, cualquier iniciativa de cambio genera de manera “automática” resistencias al cambio.

En el sector público, en general, se realizan cambios más complejos, de mayor trascendencia e impacto y por lo tanto requieren mayor atención pero sobre todo requieren tener en cuenta que la no aplicación de un buen sistema de gestión de cambio puede afectar seriamente su viabilidad. El cambio visto desde la perspectiva de la gestión de involucrados₁, amplía el planteamiento anterior, que se centra en ver los efectos que produce y sobre quienes se produce, a una más abierta donde se identifican no sólo aquellos que se ven afectados por el cambio sino aquellos que pueden afectar el cambio. La gestión del cambio se enriquecerá con una perspectiva de involucrados y en consecuencia, las estrategias derivadas muy probablemente tendrán mayor efectividad. El número de fracasos en la implementación de proyectos y planes, tanto en el sector privado como en el público, hacen obligado contar con herramientas tan valiosas como la gestión de involucrados, y que estas formen parte integrante de un sistema bien diseñado y de probada solidez de gestión del cambio.

A lo largo de este artículo se analizan ésta y otras herramientas que inciden en un mejor método de plantear y llevar a cabo los cambios.

1. EL PROBLEMA DEL CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO

El cambio en el sector público es una constante. La dinámica social, económica y política de un país en nuestros días forma parte de su propia esencia. Los países están sujetos a poderosas fuerzas que conducen a cambios. Sin embargo, con frecuencia estas fuerzas enfrentan poderosas resistencias que los analistas de la ciencia política, al estudiar el proceso de opción pública (*public choice*) no logran descifrar por completo. Merilee S. Grindle al analizar la Economía Política de las reformas en 12 países en desarrollo durante la década de los años 80₂, reconoce en el prologo de su libro que “a pesar de una perspectiva pesimista sobre las posibilidades de reforma y a pesar de la falta de herramientas analíticas para entender el proceso de cambio, importantes políticas e innovaciones institucionales fueron ampliamente introducidas durante los 80s en países en desarrollo”.

La falta de herramientas que menciona Grindle se percibe, no sólo para entender el proceso sino todavía más importante para dirigirlo, conducirlo o gestionarlo, en su sentido más amplio; y a pesar de los cambios que se han realizado, la dificultad para llevar adelante reformas públicas es cierta y se presenta continuamente tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. El sistema para la implementación de políticas públicas que Grindle propone en el capítulo 6 de su libro, presenta dos modelos uno lineal y otro interactivo y en ambos destaca la toma de decisiones, pero el paso de la decisión al resultado, se presenta sin la indispensable gestión del cambio. Su diseño presenta un espacio abierto que debería ocupar la gestión del cambio, ya que por encima de la asignación de recursos que ciertamente es indispensable, el proceso se debe conducir teniendo en mente que en cada paso de debe buscar la forma de incrementar la probabilidad de que su implementación sea un éxito.

Robert B. Denhardt,³ condujo una serie de entrevistas a un grupo destacado de funcionarios públicos de Australia, Gran Bretaña, Canadá y los Estados Unidos sobre las estrategias que les han permitido llegar a ocupar de manera tan destacada puestos públicos. Como resultado de estas entrevistas se identificaron varios temas prioritarios como son: el compromiso con valores, el servicio prioritario al ciudadano, el empoderamiento y liderazgo compartido, el incrementalismo pragmático y la entrega al servicio público. La manera de integrar estos elementos, que sin excepción son elementos indispensables para lograr resultados positivos en la práctica pública, es a través de una efectiva gestión del cambio.

2. MODELO DE CAMBIO DE KURT LEWIN

Es imposible hablar de gestión del cambio sin mencionar a Kurt Lewin (1890 - 1947) quien desde el campo de la psicología con sus contribuciones en la teoría de campos de fuerza, dinámica de grupos, estudio de la acción y su famoso modelo de las tres etapas, ejerció enorme influencia en esta disciplina. La gestión de cambio en el sector público debe tomar en cuenta sus enseñanzas porque el objetivo del trabajo de Lewin es la solución de conflictos sociales a través del “cambio planeado” que tiene sustento en el cambio conductual dentro de las organizaciones, en instituciones o en la sociedad en su conjunto. Dos preguntas están presentes en forma permanente en la gestión del cambio: por qué las personas se oponen al cambio y qué se debe hacer para vencer esta resistencia.

La búsqueda de respuestas satisfactorias impulsó a Lewin y posteriormente a grupos de seguidores y detractores provenientes de numerosas escuelas de pensamiento a proponer modelos que no han podido desbancar sus teorías. Ciertamente han existido aportaciones valiosas que enriquecen su modelo y mejoran el análisis y la ejecución de cambios en el sector público. Peters y Waterman⁴ en su famoso “best seller” sobre la búsqueda de la excelencia en las organizaciones proponen que el cambio permanentemente perseguido sea hacia una poderosa y bien orientada cultura organizacional.

Entre las teorías de cambio aplicables al sector público hay que destacar el trabajo de Jeffrey Pfeffer⁵, que sostiene que los objetivos, resultados e impactos de los programas de cambio se fundamentan mucho más en la lucha del poder que en los procesos de construcción de consensos o en la toma de decisiones racionales, como hemos podido observar en recientes reformas en los países de la región latinoamericana. Es de resaltar que los caminos resultantes son opciones radicalmente opuestas porque el primero hace que el cambio se convierta en si mismo en medio de dominación política y en el segundo que sea el sustento de un proceso democrático que abra la puerta a la libertad y a la innovación.

Otras tres escuelas de pensamiento proponen modelos con propuestas aplicables a cambios en el sector público: la incrementalista o de proceso, la de impulsos dentro del equilibrio y la del cambio continuo.⁶ La primera desacredita los enfoques simplistas e insiste en la acción y reacción interrelacionada. La de impulsos, mantiene que las organizaciones viven largos

periodos de equilibrio interrumpidos por eventos revolucionarios de cambios fundamentales que terminan estableciendo las bases de nuevos períodos de equilibrio.

La teoría del cambio continuo establece que ninguna organización puede sobrevivir a largo plazo si no es a través de cambios que van transformando la organización y su entorno. Nunca alcanza un equilibrio estable sino que se mueve y cambia de manera permanente y el permanecer en este estado favorece los cambios hacia mejores estadios para la sociedad.

Bernard Burnes,⁷ defiende que a pesar del tiempo transcurrido la teoría de Lewin sigue teniendo vigencia y aplicabilidad porque después de analizar las críticas de los modelos organizacionales complejos encuentran convergencias poderosas de ellas con el auto organizativo, grupal y democrático modelo de Lewin. Una característica interesante del modelo de las tres etapas de Lewin es su diseño y lo gráfico que resultan los nombres de dichas etapas: descongelar, cambiar y recongelar. Antes de entrar en la descripción de cada una de las etapas es digno destacar el hecho de que tanto este modelo teórico como el modelo empírico que se presentan en este trabajo proponen un proceso de cambio dividido en tres etapas o fases y este hecho nos lleva a una primera recomendación para gestionar cambios que radica en dividirlo en tres diferentes y bien diferenciados pasos cuya suma produce el cambio completo.

En la etapa de descongelamiento es cuando se realiza la preparación para el cambio, desarrollando la visión o gran objetivo hacia donde se pretende movilizar la organización. Es imprescindible contar con la visión porque es la que al comparar la situación deseada con la situación previa al cambio permite crear la sensación de necesidad de dicho cambio.

Esta etapa es compleja y es donde se debe romper el equilibrio de fuerzas que mantienen el status quo y que constituyen la resistencia. Es durante esta fase cuando se experimenta el crecimiento de la tensión que rompe el equilibrio, tanto de la tensión natural dentro del sistema como de la tensión inducida de la necesidad del cambio. El descongelamiento puede extenderse y atrasarse cuando no existe consenso ya sea sobre la percepción de la situación vigente o cuando existen divergencias sobre la visión deseada, convertida en la meta por alcanzar a través del cambio. En los procesos de cambio actuales, donde se estimula y amplía la participación ciudadana, la democratización del proceso dificulta la acumulación de evidencia convergente, por

En la etapa de descongelamiento es cuando se realiza la preparación para el cambio, desarrollando la visión o gran objetivo hacia donde se pretende movilizar la organización. Es imprescindible contar con la visión porque es la que al comparar la situación deseada con la situación previa al cambio permite crear la sensación de necesidad de dicho cambio.

lo que cada vez resulta más común que el descongelamiento tarde mucho y que frecuentemente nunca se alcance a consolidar de manera sólida.

Existen otras circunstancias que se podrían propiciar en esta etapa. Una, observada en algunos casos, es la pérdida de la autoestima. Constituye una arma de doble filo porque puede llegar a vencer obstáculos fuertes pero si se extiende excesivamente puede llegar a dañar relaciones y estructuras, y sólo si es utilizada como impulso puntual y definitivo que rompa las resistencias, alcanza los efectos positivos deseados y no los negativos peligrosos. Otra circunstancia que puede afectar esta etapa es la credibilidad de quien lidera el cambio. La memoria colectiva puede detener un cambio que tenga antecedentes de fracaso asociados a la persona o a la institución que lo promueve.

Una pregunta frecuente es ¿cuándo termina el descongelamiento? No es fácil saberlo, sin embargo resulta imprescindible concluir a fondo el descongelamiento para el éxito del proceso completo. Hay que mantener paciencia y resistir a las presiones que quieren el cambio sin ver y sin que les importe si ha existido descongelamiento completo o no, poniendo en peligro todo el proceso. Efectivamente, un número muy alto de fracasos en la gestión del cambio se relacionan con un descongelamiento mal realizado, incompleto o inexistente.

Al finalizar el descongelamiento se propicia la aparición de un líder del cambio, un agente que tenga las cualidades de influencia, prestigio y poder para “abanderar” el proceso en la siguiente etapa: el cambio propiamente dicho. Las características del líder en esta etapa no se parecen a las requeridas en la etapa anterior, donde inclusive se puede realizar de manera colectiva sin menoscabo de su resultado. Por el contrario esta etapa debe contar con un líder que se responsabilice por la realización del cambio de manera eficaz y en el mínimo tiempo posible.

En esta etapa central del “cambio”, las fuerzas perdidas en los comportamientos, actitudes y valores anteriores permiten una nueva definición. Es la etapa de la inestabilidad, de la desaparición de actores anteriores con poder y el surgimiento de nuevos, del establecimiento de las nuevas relaciones de dependencia y de nuevas rutas en la toma de decisiones. La organización entra en ebullición y por lo mismo es indispensable reducir la duración de esta etapa y establecer las bases para la siguiente que realizará la recongelación y la regresará al deseado nuevo equilibrio. Dentro de esta misma etapa central se deben tomar las medidas que nos permitan tener éxito en la siguiente como es alcanzar metas intermedias que permitan revertir cuanto antes la pérdida de la autoestima y den la sensación de que el cambio se puede controlar.

El paso al recongelamiento es la etapa definitiva de cierre del cambio. Durante todo, el a veces largo proceso, se han permitido divergencias y se ha propiciado una marcha compartida hacia el consenso. En esta etapa es necesario consolidar todos los elementos del cambio para evitar que se dé marcha atrás, se deben consolidar los cambios que se reflejan en nuevas estructuras organizativas, en nuevos reglamentos, en general en nuevas reglas, que derivan hacia la nueva realidad. La estructura naciente profundizará los cambios convenciendo primero y venciendo después si esto se vuelve necesario.

El objetivo final se alcanzará cuando lo nuevo se haya vuelto lo habitual, cuando se haya profundizado en el cambio y la nostalgia no sea una comparación con algo mejor abandonado sino exclusivamente la memoria histórica de algo substituido con beneficio mayor para la ciudadanía.

3. MODELO EMPÍRICO DE FACTORES

Además de conocer los modelos teóricos es muy importante para el directivo público contar con modelos empíricos que tomen en cuenta experiencias con los que se pueda complementar la visión teórica del fenómeno. Un amplio estudio descrito en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo BID editado por Antonia Silva⁸ siguió el método empírico para buscar conclusiones y recomendaciones de gestión del cambio en políticas públicas.

La fuente de conocimiento es el seguimiento sistemático que durante varios años realizó el Banco Interamericano de Desarrollo de varios proyectos públicos en casi todos los países de la región para identificar las claves del éxito de la gestión del cambio. Posiblemente la conclusión más importante de este meticuloso trabajo de registro y seguimiento de la implementación de proyectos tan variados como un proyecto de reforma educativa en Chile, un programa de desarrollo de la microempresa en Perú o una reforma educativa en Venezuela, es que el éxito de la implementación reside en diferenciar para después gestionar claramente tres fases del proceso de cambio.

Lo primero que se necesita para diferenciar las fases es aceptar que existen. Es habitual que se considere que los cambios se dan de una sola acción, en un solo impulso. El símil de esta percepción sería el salto de longitud en una competencia atlética. Sin embargo, las conclusiones de este estudio, que coinciden en este aspecto con el Modelo de Cambio Planeado de tres etapas de Lewin, proponen también que la gestión del cambio se realice en un proceso de tres fases: un salto triple en lugar de un salto único.

Cada fase del proceso de cambio puede distinguirse de las otras fases porque tiene una definición, unos objetivos, unos eventos asociados, componentes y actores claramente diferenciados de los de las otras fases. Los factores clave de éxito que se mencionan en el estudio radican no sólo en el manejo de tres fases claramente diferenciadas sino en aceptar que cada una de ellas tiene objetivos diferentes y factores de éxito diferentes.

Las tres fases son: La fase de iniciación, la fase de construcción de capacidad y la fase de ejecución. A su vez las tres fases se definen utilizando una serie de factores estructurales. La fase de iniciación contiene 7 factores de contexto y 5 atributos de la política; la fase de construcción de capacidad esta formada a su vez por 5 factores de agentes de cambio y 3 de agencia de cambio; y finalmente la fase de ejecución queda definida por 9 factores estructurales de estrategias de cambio, que se presentan en la siguiente tabla:

FASE DE INICIACIÓN	FACTORES DE CONTEXTO	Oportunidad o urgencia
		Régimen fuerte/estable
		Estabilidad macroeconómica
		Burocracia pública competente
		Legitimidad de las instituciones públicas
		Tema central de la agenda gubernamental
		Aceptación ciudadana
	ATRIBUTOS DE LA POLÍTICA	Soporte político
		Cambio incremental
		Económicamente asequible
		Consenso en los objetivos
		Claridad en los objetivos
FASE DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD	IMPLEMENTADORES	Equipo central nuevo o creado ad hoc
		Habilidad en el área funcional
		Habilidad en la política burocrática
		Motivación/ disposición a colaborar
		Cohesión del equipo
	AGENCIA IMPLEMENTADORA	Agencia única
		Autonomía y recursos
		Sistema de entrega simple y gerenciable
FASE DE EJECUCIÓN	ESTRATEGIAS DE IMPLEMENTACIÓN	Reclutamiento y entrenamiento
		Utilización de recursos privados locales
		Acción rápida para resultados a corto plazo
		Reforzamiento del trabajo en equipo
		Movilización de los involucrados
		Gestión de intereses especiales
		Cumplimiento de normas y resultados
		Retroalimentación y monitoreo
		Planeación adaptativa

La revisión de la presencia de los 29 factores aplicados a la política o proyecto público por ejecutar, proporciona una evaluación de la factibilidad de su implementación. Cuanto mayor sea el número de factores presentes mayor será la probabilidad de que la implementación de la política o proyecto sea exitosa. Cuanto mayor sea el número de factores ausentes mayores obstáculos se tendrán para la implementación.

Este modelo de factores de gestión del cambio proporciona no solo una valoración de la factibilidad sino de aquellos aspectos fuertes y débiles o vulnerables que pueden poner en peligro el cambio previsto. La valoración se hace en un determinado momento, normalmente conviene realizarla antes de lanzar el proyecto y conduce a un plan que orienta al reforzamiento de los factores presentes y a transformar, dentro de lo posible, a los factores ausentes en presentes.

La forma más práctica de hacerlo es pidiendo al equipo directivo, al equipo diseñador y al equipo implementador que discutan y califiquen la existencia y la ausencia de todos y cada uno de los factores. El resultado final se expresará asignando a cada factor un signo de más si ese factor está presente o un signo de menos si está ausente. Una visión completa de la tabla podrá proporcionar una idea de conjunto de la facilidad o dificultad de la gestión de cambio. La evaluación de las fuerzas a favor y de las posibles resistencias constituye la base del plan de acción que aplicarán los implementadores a lo largo de las tres fases de la gestión del cambio.

El conocer los modelos mejora con mucho las perspectivas de éxito, sin embargo, a pesar de contar con varios modelos de cambio es muy fácil dejarse llevar por opiniones erróneas respecto a la gestión del cambio. Michael Jarret, hace una fuerte advertencia del peligro que implica el dejarse llevar por alguno o por varios de siguientes siete mitos relativos a la gestión del cambio: la gestión de cambio organizacional crea valor, la resistencia se puede vencer, el cambio es constante, el cambio puede ser administrado, el agente de cambio debe estar en lo correcto, lo mejor es hacerlo gradualmente, y los grandes cambios deben hacerse en grande.

Por el contrario, Jarret sostiene que estadísticamente los beneficios del cambio no se alcanzan en el 70% de los casos debido sobre todo a factores culturales y al influjo del poder individual; la resistencia siempre es mayor de lo que se supone y tiene su raíz en aspectos personales, conflictos entre grupos, organizacionales, institucionales y políticos; el cambio en instituciones sobre todo si se trata de cambios a gran escala no es constante todo lo contrario, se presenta con poca frecuencia. Y tampoco es cierto, según Jarret, que el cambio se pueda administrar en el sentido de un proceso rutinario y repetitivo y mucho menos acepta que el agente de cambio por el sólo hecho de serlo, conoce lo que la organización requiere para mejorar. La experiencia también confirma que los cambios no siguen un camino gradual y de suave transición y un mito muy importante señala que cambios trascendentales no necesariamente se tienen que hacer a través de procesos largos y tumultuosos sino que pequeñas intervenciones pueden resultar en cambios de gran impacto.

4. AGENTES DE CAMBIO

Uno de los elementos que afectan de manera más radical la gestión del cambio son los agentes y las agencias de cambio. Los agentes son el centro neurálgico del cambio y a menudo se cuestiona si los modelos expresados de manera lineal no simplifican excesivamente la intervención de los agentes a lo largo del proceso.

Raymond Caldwell hace énfasis en los multifacéticos y complejos roles que los agentes de cambio o gestores del cambio juegan en los procesos de cambio con objeto de coordinarlos y conducirlos con efectividad. Caldwell¹⁰ propone clasificar a los agentes de cambio en cuatro tipos, tomando como referencia las características que se reflejan en un gran número de modelos de cambio: el líder, el administrador, el consultor y el conductor de equipos.

El agente líder normalmente está asociado a procesos de cambio que nacen de una nueva visión desarrollada por ellos y que tienen la necesidad de contar con fuerte apoyo y patrocinio porque normalmente el tipo de cambio es transformacional y correlativamente de largo plazo. Modelos de este tipo son visualizados por Prahalad & Hamel y también por Kotter.

El agente administrador es más bien un directivo medio que bien pudiera ser un especialista en la disciplina del cambio, que trabajará entre las unidades o entre las funciones clave de las organizaciones involucradas en el cambio llevando a cabo todo el proceso, adaptándolo, conduciéndolo y obteniendo soporte para realizarlo.

El agente consultor puede ser externo o interno a la organización. Su labor la realiza para facilitar el proceso de cambio, que requiere de una figura que no forme parte de la estructura organizativa. Puede adaptarse desde el nivel estratégico hasta el operacional, de nivel de proyecto o de tarea. La responsabilidad puede cubrir un rango muy amplio ya que se puede limitar al aspecto de consultoría pura o participar activamente en el proceso. Lewin aparentemente se inclina por este tipo de agente gestor.

Por último, el agente conductor de equipos se integra a un equipo que también puede operar a nivel estratégico, operacional de proyecto o tarea y que al agrupar varios miembros puede ofrecer múltiples especialidades y cualidades de liderazgo, administrador y consultor en paquete. Los programas de calidad de Juran y los grupos piloto de Senge promueven este tipo de gestión del cambio.

Dada la enorme variedad de los procesos de cambio presentes en el sector público, es altamente recomendable seleccionar el tipo de agente de cambio que estará al frente del proceso, sin descartar la recomendación del BID en el sentido que lo óptimo radica en la asignación del agente más adecuado para cada etapa y fase del proceso.

5. EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DE CAMBIO

Es conveniente concluir este trabajo haciendo alusiones a procesos reales de gestión del cambio en el sector público desde la perspectiva de los modelos mencionados. Es natural encontrar que en el sector público esté más preocupado por gestionar cambios relacionados con los “servicios” porque progresivamente la función pública ha substituido la producción de bienes públicos por la “producción” y la entrega de servicios públicos.

Por lo anterior y porque recientemente han recibido mayor atención de parte de los estudiosos de la gestión del cambio, para este trabajo se ha seleccionado hacer referencia a dos: los procesos de calidad total en servicios públicos de salud y los que se dirigen a medir el desempeño de los programas públicos.

5.1 GESTIÓN DEL CAMBIO EN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD

Un programa de cambio que se ha intentado realizar en muchos países es el de calidad total en los servicios públicos de salud. La propuesta de calidad identificada como MBNQA (Programa “Malcolm Baldrige Nacional Quality Awards) se ha extendido de EEUU a México y a otros países como Brasil, Egipto y Japón, y en sí mismo es un modelo de gestión de cambio asociado al incentivo del reconocimiento que dicho programa otorga.

Un estudio realizado por Arndt and Bigelow citado por Douglas y Fredendall¹¹, enfocado exclusivamente al cambio dirigido a mejorar la calidad del servicio público de salud en los EEUU cuestiona la habilidad de los directivos médicos para proporcionar la debida visión y direccionamiento para la implantación de un programa de calidad total en los ambientes hospitalarios.

El estudio confirma que existe una fuerte correlación entre el compromiso y participación de los directivos médicos de todos los niveles y la calidad en el servicio. Posteriormente avala el impacto de la capacitación en calidad así como la disponibilidad y utilización de información dirigida al paciente en el mejoramiento del servicio. Sin embargo el estudio menciona que no encontró evidencia estadística entre la realización de programas de mejora continua y la correlativa mejora del desempeño.

A veces resulta difícil juzgar la capacidad de los hospitales para implantar los programas de calidad total porque se han realizado simultáneamente otros programas como son contencción en el crecimiento de los costos, re-inginería, reducción de infecciones, mejoramiento de la satisfacción del paciente, etc. A pesar de lo reportado por el estudio los programas han proliferado y han ido demostrando que es posible lograr resultados positivos si el cambio se gestiona adecuadamente. Queda mucho por hacer, sobre todo en la valoración de los avances desde la perspectiva de los pacientes y de sus familiares.

La experiencia mexicana en este aspecto es muy interesante. La cruzada nacional por la calidad de los servicios de salud emprendida por la Secretaría de Salud de México en el período 2000-2006¹² expresa desde su nombre y en sus planteamientos de base, que se enfocó como una amplia gestión del cambio. La visión se identificó y comunicó con claridad, como la calidad dirigida a lograr trato digno y atención médica efectiva. La cruzada se inscribió claramente dentro del plan nacional de salud, definió una gama extendida de involucrados y objetivos concretos y cuantificados relativos a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios de salud de las instituciones con un claro enfoque en la mejora de la calidad técnica (clínica) y la calidad percibida por los usuarios.

Aparentemente “la cruzada”, desde la perspectiva de la gestión del cambio, no desarrolló un verdadero y efectivo descongelamiento. Muchos programas públicos suelen adolecer de un

incompleto y a veces inexistente descongelamiento, a pesar de que por lo mencionado en este trabajo al presentar los modelos, ésta etapa es una de las claves del éxito en la implantación de un programa público.

Existen múltiples razones por las que esta etapa no se lleva a cabo correctamente, entre las que destacan dos. Aunque existe un diagnóstico técnico de las deficiencias de la situación previa al cambio y fundamento para un nuevo programa, la crítica se autolimita a apreciaciones no extendidas hacia la comunidad porque fácilmente se pueden interpretar como un ataque político a las administraciones anteriores. La segunda razón es que la presión por iniciar el programa obliga a recortar tiempo y recursos al descongelamiento.

En el caso mexicano, la realización de los eventos como los foros de calidad en la salud sirvieron para identificar paradigmas y para conocer programas exitosos pero no contribuyeron para alcanzar una autocritica consensuada que podría haber impulsado y comprometido a todo el sistema en la cruzada. La agencia estuvo bien estructurada con un equipo consultor sectorial, tres comités técnicos, coordinados cada uno por un miembro del equipo, comités Estatales y unidades de servicio, complementados por un comité de coordinación sectorial comité coordinador sectorial que tenía como propósito determinar el grado de avance en las metas basadas en los indicadores propuestos dirigidos a constatar el grado en el que se irán superando los cuatro retos planteados (inequidad, bajo nivel y heterogeneidad en el nivel de calidad, mala imagen de los servicios ante la población e información escasa y poco confiable).

Se logró desarrollar un conjunto de indicadores satisfactorio pero tal vez demasiado amplio para medir el grado de avance hacia el logro de los objetivos específicos establecidos por la Cruzada, porque estaban orientados no sólo hacia los usuarios y a los prestadores, sino a la población en general y hacia el sistema de salud en su conjunto. Su cobertura institucional y regional quedó bastante limitada y dejó mucho camino por recorrer.

El mismo libro blanco menciona que “los avances en las acciones de concertación sectorial en las entidades federativas, a través de los Comités Estatales de Calidad en los primeros dos años de la administración, se entorpecieron notablemente hacia 2003, cuando confluyeron cambios de administración estatal y en las otras instituciones del sector, tanto en lo regional como nacional”. La participación de las otras instituciones del sector fue muy comprometida, pero bastante limitada por el mismo diseño segmentado por instituciones que tiene el sector salud en México.

En general se puede concluir que la cruzada por la calidad de la salud en México desde el 2000 hasta el 2006 contó con claro liderazgo visionario, con una buena agencia de cambio interna, limitada por una cooperación externa muy segmentada y desigual, con un valioso pero limitado aprendizaje producido por un proceso muy afectado por los calendarios políticos, en resumen se logró un enfoque claro hacia el mejoramiento futuro y un estimulante inicio hacia el reconocimiento público de los avances del sector en el tema de calidad en la salud.

5.2 GESTIÓN DEL CAMBIO EN LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

Otro programa publico que recientemente se ha impulsado en muchos países de la región y que han puesto a prueba la capacidad de cambio de las administraciones públicas es la introducción de la gestión para resultados. Las avanzadas prácticas en el sector público de Nueva Zelanda, pionero en muchas reformas en el funcionamiento del sector público y extendidas hacia el Reino Unido y Australia, que actualmente siguen siendo el paradigma de un gobierno eficiente orientado hacia sus ciudadanos, incluyen desde hace años la gestión por resultados. Estas prácticas se han extendido por todo el mundo pero los resultados alcanzados han sido muy desiguales.

En el año 2000 los EEUU realizó una evaluación en cada uno de sus Estados del “*Government Performance Project*” impulsado por Al Gore desde la vicepresidencia de ese país. Los resultados indican buenos resultados en la planeación estratégica y en el establecimiento de medidas del desempeño pero no tan buenos en los cambios que lograrían una mejora en la autoridad directiva pública y su reflejo en la mejora del desempeño. Los resultados del proyecto de modernización mencionado que alcanzó tan altas expectativas fueron de una decepcionante e incompleta implementación parcial. En el caso particular de la implementación de la gestión por resultados el problema no perteneció a la propuesta sino claramente a la implementación.

En el recientemente publicado libro del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD: Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público (Proyecto CLAD-BID) también se pone de manifiesto el reto que significa la implementación de dicho modelo y lo importante que es la adaptación a las necesidades que cada contexto nacional impone a las instituciones y organizaciones públicas de gobierno para una efectivo avance hacia la gestión para resultados.

Tanto en la gestión por resultados como en otros programas de cambio importantes en la actualidad en los países de la región, constantemente se menciona que la falta orientación al

En general se puede concluir que la cruzada por la calidad de la salud en México desde el 2000 hasta el 2006 contó con claro liderazgo visionario, con una buena agencia de cambio interna, limitada por una cooperación externa muy segmentada y desigual, con un valioso pero limitado aprendizaje producido por un proceso muy afectado por los calendarios políticos, en resumen se logró un enfoque claro hacia el mejoramiento futuro y un estimulante inicio hacia el reconocimiento público de los avances del sector en el tema de calidad en la salud.

José Miguel Hartasánchez Garaña

Ingeniero Civil por la Universidad Iberoamericana, D.F. Master of Science por la Universidad de Stanford, California, EEUU, Candidato a PHD en Ciencias Empresariales por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas ESADE, Barcelona, España. Es Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM. Coordinador de los Diplomados abiertos de Dirección Estratégica en la Administración Pública, Función Gerencial en la Administración Pública.

ciudadano (algunos dicen orientación al cliente o al usuario) es el Talón de Aquiles de muchas reformas. Esta deficiencia, real o aparente, se puede centrar en un elemento clave para cualquier gestión del cambio que es la medición de los resultados o medición del desempeño y la manera de informarlo a la sociedad.

La medición del desempeño conducida por el sector público será aceptable cuando el ciudadano tenga confianza en sus gobernantes^{x1}. Una adecuada medición servirá para acentuar la confianza pero lo contrario también puede pasar. Antes de lanzar cualquier programa de cambio todo directivo público debe estar consciente del grado de confianza que los involucrados le tienen a la institución pública que conducirá el cambio. Alcanzar y mantener la confianza entre el ciudadano y el gobierno es esencial para la gestión del cambio como un ejercicio democrático. Máxima atención se debe dar a la claridad y al consenso de las metas de desempeño propuestas de la información relativa a la forma en que serán medidos los resultados y sobre todo en el proceso y en los medios utilizados para comunicar dichos resultados a los ciudadanos involucrados y a toda la sociedad.

Una de los retos a futuro será sin duda desarrollar mejores y más modernas perspectivas de desempeño y mejores sistemas de medición del mismo^{x2} en el largo y complicado camino de la gestión del cambio y del aprendizaje permanente hacia una más eficaz y responsable función pública.

REFERENCIAS

- ¹ Hartasánchez G. José (2007) "Gestión de involucrados: una competencia esencial para los directivos públicos". *Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD de 2007*. Santo Domingo, República Dominicana.
- ² Grindle, Merilee S., & John W. Thomas (1991) *Public Choices and Policy Change, The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Ed. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- ³ Denhardt, Robert B. (1992) *The Pursuit of Significance*. Brooks/Cole, Pacific Grove, California.
- ⁴ Peters, T. y Waterman, RH. (1982) *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. Ed. Harper & Row, London.
- ⁵ Pfeffer, J. (1992) *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Ed. MA: Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- ⁶ Burnes, B. (2004) " Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". *Journal of Management Studies*, September, USA.
- ⁷ Burnes, B. (2004) "Kurt Lewin and Complexity Theories: back to the future?". *Journal of Change Management*, December, USA.

- ⁸ Silva, Antonia (1996) "Implementing Policy Innovations in Latin America", *Social Agenda Policy Group*, Interamerican Development Bank, Washington D.C.
- ⁹ Jarret, M. (2003) "The Seven Myths of Change Management". *Business Strategy Review*, Winter, USA.
- ¹⁰ Caldwell, R. (2003) "Models of Change Agency: a Fourfold Classification". *British Journal of Management*. Vol 14. London.
- ¹¹ Douglas, T.J., and Fredendall, L.D. (2004) "Evaluating the Deming Management Model of Total Quality in Services". *Decision Sciences*. Vol 35 No 3. USA.
- ¹² Secretaría de Salud de México/Subsecretaría de Innovación y Calidad, Dirección General de Calidad y Educación en Salud (2006) *Libro Blanco*, "Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud" Noviembre, México.
- ¹³ Yang, Kifeng; Holzer, Marc (2006) "The performance-Trust link: Implications for Performance Measurement". *Public Administration Review*, January-February, USA.
- ¹⁴ Jansen, E.P. (2008) "New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information". *Financial Accountability and Management*. Mayo, USA.

BIBLIOGRAFÍA

- Burnes, B. (2004) "Kurt Lewin and Complexity Theories: back to the future?". *Journal of Change Management*, December, USA.
- Burnes, B. (2004) " Kurt Lewin and the Planned Approach to Change: A Re-appraisal". *Journal of Management Studies*, September, USA.
- Caldwell, R. (2003) "Models of Change Agency: a Fourfold Classification". *British Journal of Management*. Vol 14. London.
- Denhardt, Robert B. (1992) *The Pursuit of Significance*. Brooks/Cole, Pacific Grove, California.
- Douglas, T.J., and Fredendall, L.D. (2004) "Evaluating the Deming Management Model of Total Quality in Services". *Decision Sciences*. Vol 35 No 3. USA.
- Hartasánchez G. José (2007) "Gestión de involucrados: una competencia esencial para los directivos públicos". *Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD de 2007*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Grindle, Merilee S., & John W. Thomas (1991) *Public Choices and Policy Change, The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Ed. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Jansen, E.P. (2008) "New Public Management: Perspectives on Performance and the Use of Performance Information". *Financial Accountability and Management*. Mayo, USA.
- Jarret, M. (2003) "The Seven Myths of Change Management". *Business Strategy Review*, Winter, USA.
- Peters, T. y Waterman, RH. (1982) *In Search of Excellence: Lessons from America's Best Run Companies*. Ed. Harper & Row, London.
- Pfeffer, J. (1992) *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*. Ed. MA: Harvard Business School Press, Boston, Mass.
- Secretaría de Salud de México/Subsecretaría de Innovación y Calidad, Dirección General de Calidad y Educación en Salud (2006) *Libro Blanco*, "Cruzada Nacional por la Calidad de los Servicios de Salud" Noviembre, México.
- Silva, Antonia (1996) "Implementing Policy Innovations in Latin America", *Social Agenda Policy Group, Interamerican Development Bank*, Washington D.C.
- Yang, Kifeng; Holzer, Marc (2006) "The performance-Trust link: Implications for Performance Measurement". *Public Administration Review*, January-February, USA.