

“Factores críticos en los procesos de reforma de gestión municipal. Reflexiones”

Norberto L. Ramírez¹

RESUMEN

La identificación de los factores críticos en los procesos de reformas en la gestión municipal y el tratamiento de las resistencias a los cambios, constituyen el foco de estudio del presente trabajo.

Para ello, el equipo de investigación elaboró una Encuesta-tipo e invitó a responderla, a integrantes de los equipos de gestión, que tuvieron a su cargo ocho experiencias de transformación: siete en municipios de la República Argentina y una en la República de Chile.

Los aspectos analizados son:

- el estado contextual dentro del cual se desarrollan las distintas experiencias, especialmente las iniciadas antes de la crisis que desbordó en diciembre de 2001 y que no estén finalizadas a esa fecha, para el caso de los municipios de nuestro país;
- el grado de profundidad;
- el rango de población y dimensión presupuestaria de los municipios;
- las situaciones que se intenta potenciar a través del proceso;
- las resistencias a los cambio emergentes y las estrategias de reconversión;
- la identificación de los factores críticos;
- los valores vivenciales y capacidades requeridas a los integrantes de los equipos de dirección de la reforma.

ÍNDICE

RESUMEN	1
ÍNDICE	1
Presentación de la cuestión: propósitos y objetivos	2
I. El marco teórico	3
I. 1. La teoría del aprendizaje organizacional.....	3
I. 2. Factores críticos en los procesos de reforma de la gestión.	4
I. 3. La resistencia al cambio.	5
Desarrollo	6
II. Experiencias seleccionadas para analizar los factores críticos en la transferencia/incorporación de tecnologías de gestión y el tratamiento de las resistencias a los cambios.	6
III. Desarrollo: análisis e interpretación de las respuestas.	7
III.1. Contexto en el que se desarrollaron las experiencias argentinas	7
III.2. Profundidad de los cambios	7
III.3. Grado de realización de las experiencias	8
III.4. Rango de población	8
III.5. Monto del Presupuesto Anual.....	8

¹ Con la colaboración de la CP Sonia Hernández.

III.6. Problemas que intentan superar las experiencias seleccionadas y resultados alcanzados	8
III.7. Resistencias a los cambios emergentes y las estrategias de neutralización....	10
III.8. Factores críticos en las experiencias comentadas	11
III.9. Valores vivenciales y capacidades requeridas a los integrantes del equipo de conducción de la reforma	11
IV. Conclusiones preliminares y algunos interrogantes	12
V. Bibliografía consultada	13
Anexo I: Encuesta-tipo de factores críticos en la sustitución/incorporación de tecnologías de gestión en organizaciones municipales u otras dependencias públicas	13
Notas al pie	17

Presentación de la cuestión: propósitos y objetivos

Los procesos de transformación y cambio en la gestión de municipios son objeto de estudio en el presente trabajo, haciendo foco en la identificación de los factores críticos que posibilitan alcanzar los resultados esperados. En tal sentido, serán analizadas ocho experiencias de municipios (siete argentinos y uno chileno), con el objetivo de analizar e interpretar los siguientes aspectos:

- el estado contextual dentro del cual se desarrollan las distintas experiencias, especialmente las iniciadas antes de la crisis que desbordó en diciembre de 2001 y que no estén finalizadas a esa fecha, para el caso de los municipios de nuestro país;
- el grado de profundidad de las reformas proyectadas;
- el rango de población y dimensión presupuestaria de los municipios;
- las situaciones que se intenta potenciar a través del proceso;
- las resistencias a los cambios emergentes y las estrategias de reconversión;
- la identificación de los factores críticos;
- los valores vivenciales y capacidades requeridas a los integrantes de los equipos de dirección de la reforma.

La información necesaria, es recolectada a través de una Encuesta adhoc, elaborada al efecto, a la que se invita a participar a interlocutores claves, preferentemente los que fueron protagonistas del proceso en su respectivo municipio.

En esta línea de análisis se intenta dar respuesta a interrogantes tales como:

- ¿tienen continuidad aquellos proyectos que abarcaron el antes y el después de la explosión de la crisis de 2001?, ¿qué sucede con los que abarcaron más de un mandato eleccionario y se ven afectados por el impacto de la misma durante la continuación de la reforma ?.
- ¿existe un patrón de jerarquías de los factores críticos?; ¿cuáles pueden ser considerados fundamentales?.
- ¿qué requerimientos de capacidades se les plantean a los equipos líderes de la gestión de cambio, para conducir satisfactoriamente estas experiencias?.
- ¿qué tratamiento se brinda a las resistencias surgidas de la implementación de estos cambios?; ¿en qué sectores se localizan estas oposiciones?.
- ¿la ausencia del sistema de premios y castigos, impide el logro de objetivos?.

Previamente, se desarrolla el marco teórico sobre las cuestiones más importantes que subyacen en los llamados procesos de reforma, de transformación o de cambio en las organizaciones.

I. El marco teórico

I. 1. La teoría del aprendizaje organizacional

El marco teórico acerca del aprendizaje organizacional si bien cuenta con numerosos autores desde los 60', es objeto de una consideración especial a partir de los años 90'. La temática es abordada, trascendiendo el plano individual y así considerarla de manera colectiva. Es **Peter Senge** el que hace un aporte significativo a través de su obra "La Quinta Disciplina", editada en 1990 en inglés y en 1992 en castellano (Editorial Granica, Barcelona). Posteriormente, en "La danza del cambio", también de su autoría conjunta con otros, publicada en castellano en 1999 por Ediciones Gestión 2000, completa los principios iniciados en el título anterior.

El concepto de "organización inteligente" u "organización que aprende", pasa a ser central en el tratamiento de la temática. Dicho concepto hace alusión a las entidades que por medio del aprendizaje, no sólo son capaces de sobrevivir ante las cambiantes situaciones del medio, sino que también son capaces de crear y modificar su realidad.

Los **autores** que han aportado trabajos específicos suman un número apreciable. Para una mejor referencia, se indican en la nota¹, un detalle de los aportes más significativos al marco teórico del aprendizaje organizacional. Consideramos de utilidad para tener presente el estado actual del marco teórico, comentar los avances en los siguientes aspectos:

- Perspectivas
- Niveles
- Proceso
- Barreras

También dejamos aclarado, desde el punto de vista semántico que, en este trabajo no hacemos diferencia entre los términos "cambio organizacional", "cambio en la gestión", "reforma de la gestión". Las caracteres que sí nos interesan, están referidos a los **aspectos** que son desarrollados a continuación.

Perspectivas: Se distinguen dos variantes principales: la del cambio y la del conocimiento.

Respecto de la primera, los autores responden a dos enfoques: a) **adaptativo**: relativo a la capacidad de la organización para adaptarse a su entorno; y b) **proactivo**: que caracteriza a las organizaciones capaces de promover su propia transformación.

La segunda variante relaciona el estudio del aprendizaje con la gestión y el manejo del conocimiento en las organizaciones, y ofrece también varias corrientes de pensamiento según el énfasis de los autores: 1) creación de conocimiento; 2) la conversión de conocimiento individual en organizativo; 3) la adquisición de conocimiento por parte de la organización; 4) vinculación del aprendizaje organizativo

con las capacidades organizativas, y 5) la relación del concepto de aprendizaje con la resolución de problemas organizativos.

Niveles: Este aspecto se refiere a la profundidad del aprendizaje experimentado en la organización y según los autores puede ser clasificado de la siguiente manera:

- **De bucle simple o ciclo sencillo:** se vincula con la adopción de medidas modificatorias que no alteran la “teoría en uso” en la organización. Ejemplos de este tipo lo constituyen la incorporación de reglas y procedimientos, creados con el propósito de mejorar lo existente.
- **De bucle doble o ciclo doble:** implica el cambio de la teoría en uso en la organización, lo que se manifiesta en modificaciones profundas en cuestiones estratégicas, estructurales y sistémicas de la organización.
- **De tercer tipo:** propuesto por Probst y Büchel (1995), que propician el “aprendizaje de proceso”, con el que se enfatiza la capacidad de “aprender a aprender” con la finalidad de mejorar la organización.

Proceso: se refiere al conjunto de actividades a través de las cuales la organización aprende. De los distintos enfoques de la problemática del proceso de aprendizaje, destacamos: 1) el de Garratt (1987) y Pedler (1991), que consideran que las organizaciones aprenden a través de los ciclos de bucle “simple”, como de “bucle doble”; 2) Amponsem (1991) que entiende que se trata de un proceso de conversión de conocimiento individual en conocimiento organizativo; 3) Dixon (1994) que propone un modelo de aprendizaje con las siguientes etapas: generación, integración, interpretación de la información y acción.

Barreras: o sea los factores limitantes del aprendizaje, siendo los más significativos los que se consignan al final del trabajo en esta nota ⁱⁱ

I. 2. Factores críticos en los procesos de reforma de la gestión.

En un proceso de reforma en la gestión, se combinan múltiples factores, siendo significativos la identificación de los que se tornan críticos para alcanzar los objetivos propuestos. Ello varía en cada caso y resulta difícil la ponderación del peso relativo de los componentes de cualquier experiencia, ya que interactúan y se influyen unos con otros, resultando difícil aislar a cualquiera de ellos.

A los efectos de facilitar la identificación del grado de “criticidad” de los factores, los hemos listado y ordenado de la manera que se comenta seguidamente y de esa misma forma los hemos incluido en la Encuesta-tipo utilizada con las experiencias seleccionadas.

➤ **El liderazgo**

a) **político:** está referido al compromiso que el equipo de gobierno otorga al proceso de cambio en la gestión. Son atributos de esta capacidad el grado de respaldo, la coherencia, los valores que sustenta.

b) **de gestión:** éste, en cambio, es el liderazgo que ejerce el equipo que tiene a su cargo la conducción ejecutiva del proceso de transformación, por delegación de las autoridades políticas. Son sus características: el grado de involucramiento, el ejemplo de vida, la mística, el nivel de las competencias de sus integrantes, los valores que representa.

¿Son necesarios ambos liderazgos para concluir satisfactoriamente un proceso de reforma?; ¿puede uno solo de estos liderazgos, ser suficiente?.

- **Comprensión de la propuesta** por el personal involucrado: está en relación con la complejidad de la propuesta y con el nivel de competencias del personal protagonista del proceso. ¿Puede este factor convertirse en crítico?.
- **Manejo del recurso “tiempo”**: el cumplimiento del cronograma del proceso, origina presión sobre los protagonistas y cuanto más ajustado y cargado éste sea, crecerá su grado de criticidad y el requerimiento de la capacidad del equipo de gestión para manejarlo adecuadamente. ¿Puede hacer fracasar una iniciativa de reforma, el inadecuado manejo del recurso tiempo?.
- **Existencia de incentivos** para el personal involucrado: un proceso de cambio puede estar o no acompañado de incentivos económicos o no económicos, de corto o de largo plazo. ¿Su existencia garantiza alcanzar los objetivos planteados?
- **Transferencia de conocimientos** desde los gestores hacia el personal, tanto en el proceso de implementación como en el de puesta en marcha. Es un indicador de la capacidad docente del equipo de gestión. ¿Qué estrategia y qué métodos hay que utilizar para apuntalar el proceso por medio de la capacitación?.
- **Capacidad de aprendizaje** del personal: este indicador pone de manifiesto aspectos de la cultura del personal de la organización, objeto de la reforma. Su capacidad de aprendizaje permite asimilar grados creciente de cambios, objeto de reformas.
- **La comunicación** competencia requerida a los líderes, tanto políticos como de gestión, de la reforma para facilitar el proceso de aprendizaje. ¿Es un requisito para seleccionar a los integrantes del equipo de conducción?, ¿cómo fortalecer esta competencia?
- **Trabajo en equipo** de las personas involucradas: los procesos de cambio se ven facilitados por la actitud solidaria y de cooperación tanto de los integrantes del grupo de conducción, como el del personal-protagonista. A esta competencia, le caben los mismos interrogantes del punto anterior.
- **Otros factores**: la lista precedente no agota la enumeración de los factores que influyen en todo un proceso de cambio, ya sea referidos a los funcionarios responsables, al proyecto en sí, como a las variables del entorno en el que se desarrolla (económico, político, social).

I. 3. La resistencia al cambio.

En el trabajo que presentamos el año pasado en Escobarⁱⁱⁱ elaboramos un **esquema clasificatorio de las causas de las resistencias a los cambios** que se pueden suscitar en los procesos de reforma, agrupándolas en tres conjuntos: las relativas a las personas, a la propuesta y método de implementación y a las condiciones imperantes y liderazgo. En la Encuesta del presente trabajo, se incluye la citada clasificación conjuntamente con la percepción del encuestado del grado de significatividad de las resistencias (alta, media y baja) y de las acciones que se llevaron a cabo para neutralizarlas.

Desarrollo

II. Experiencias seleccionadas para analizar los factores críticos en la transferencia/incorporación de tecnologías de gestión y el tratamiento de las resistencias a los cambios.

A los efectos de seleccionar experiencias de interés para este trabajo, se recurrió a las siguientes fuentes:

- Banco de Experiencias Locales:
<http://bel.unq.edu.ar/bel/memoria.asp>^{iv}
- Municipio de Gral. Pueyrredón, Ente Municipal de Turismo:
<http://www.mardelplata.gov.ar>
- Programa de Desarrollo de Naciones Unidas:
<http://www.logos.undp.org>
- Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) y la Lista Reforme, ambas del Centro Latinoamericano para el desarrollo: <http://www.clad.org.ve>

Se invitaron a contestar la encuesta a un número significativo de candidatos, aunque su nivel de respuesta se vió reducida por distintas causas. Las razones de esta dificultad estuvo fundamentalmente en los inconvenientes para encontrar a la persona adecuada de contacto.

Las **encuestas respondidas y sus interlocutores** fueron los siguientes:

1) “Sistema integral de administración y gestión financiera”, Municipio de Ushuaia (Tierra del Fuego), **Lic. Orlando Braceli**

2) “Plan de Desarrollo Local”, Bahía Blanca (Pcia. de Buenos Aires), **Arq. José Zingoni**

3) “Reubicación espacial y reorganización administrativa”, Olavarría (Pcia. de Buenos Aires), **CP. Mónica Iturburu**

4) “Elaboración de un directorio de organizaciones sin fines de lucro”, Bahía Blanca (Pcia. de Buenos Aires), **Mg. Raúl F. Ortiz y CP. María Cristina Lagier**

5) “Formar para la administración pública local”, Florencio Varela (Pcia. de Buenos Aires), **Paula Amaya.**

6) “Sistema Educativo Municipal”, Puerto Madryn (Chubut), **Lic. Reina Outeda.**

7) “Implantación del Sistema Rafam”, en el Municipio de Tandil, **CP. María José Guerendiain.**

8) “Chile país digital”, municipios de la República de Chile, **Ing. Nelson Saxton Hayden**

Todos los interlocutores mencionados, formaron parte del equipo que tuvo a cargo la conducción de la experiencia.

Cada una de ellas constituyen “casos”, y su elección no respondió al criterio de “muestra representativa”, sino que estuvo orientada por:

- a) interés de la temática abordada
- b) contacto establecido
- c) diversidad y originalidad de la experiencia
- d) nivel aceptable de los logros alcanzados

III. Desarrollo: análisis e interpretación de las respuestas.

III.1. Contexto en el que se desarrollaron las experiencias argentinas

Las experiencias argentinas, siete de las ocho, abarcan el período que va desde el año 1996 hasta la actualidad. Este período presenta rasgos distintivos según hayan ocurrido antes de la explosión de la crisis en diciembre de 2001 o después de esa fecha. Así por ejemplo, los casos que se desarrollaron totalmente antes de esa fecha, no tuvieron las restricciones financieras y no sufrieron las convulsiones sociales que se exteriorizaron en la segunda; en aquellos otros que abarcaron parte de ambos períodos se nota esos efectos en el desenvolvimiento del proyecto a través de la menor asignación de recursos.

Recordemos que hasta diciembre de 2001, los perfiles del contexto económico, social y político argentino, mostraban a través de los indicadores oficiales, las siguientes características:

- tendencia recesiva del ciclo a partir de 1997, con bajo crecimiento del PBI, balanza comercial en caída, tipo de cambio 1 a 1, desempleo en aumento, creciente impopularidad de la dirigencia política.
- aparición de las protesta popular conocida como “cacerolazo” y protagonismo social de grupos de desocupados; renuncia presidencial y designación del sucesor a través del Congreso; devaluación, pesificación de los depósitos y “corralón”; declaración del “default” para el pago de la deuda internacional, decrecimiento del PBI en 2002. A partir de 2003, se comenzaron a evidenciar signos de recuperación económica y social.

III.2. Profundidad de los cambios

La adopción de medidas transformadoras o de reforma, puede alterar o no la “teoría en uso” en la organización, y son llamadas de “bucle doble” o “ciclo doble” y de “bucle simple o ciclo simple”, respectivamente. La sistematización de todas las áreas con una nueva filosofía de gestión, se ubica en el primer grupo. En cambio, la incorporación de una tecnología de computación, incorporada con el propósito de mejorar lo existente, responde al segundo grupo.

En este trabajo, los casos seleccionados son agrupados por el grado de profundidad de los cambios propuestos, en tres conjuntos: alto, medio y bajo, correspondiendo el alto a los casos de doble bucle y el medio y bajo, a los de bucle simple. El detalle es el siguiente:

- Alto: Bahía Blanca (Plan Estratégico de desarrollo local).
- Medio: Ushuaia (Sistema de Administración y Gestión Financiera), Olavarría (Reubicación espacial y reorganización administrativa de oficinas), P. Madryn (Servicio Educativo EGB y polimodal, donde la Provincia no lo prestaba), Tandil (Implantación del Rafam) y Mpios. de Chile (incorporación de base informativa electrónica).

- Bajo: B.Blanca (Directorio de ONG) y F. Varela (Fortalecimiento de competencias laborales a través de la capacitación).

III.3. Grado de realización de las experiencias

El estado es el siguiente:

- terminados: Ushuaia, Olavarría, B. Blanca, F. Varela.
- en desarrollo: Pto. Madryn, Tandil y Mpios de Chile.
- desactivados: Bahía Blanca (Plan Estratégico de D. Local)

De las experiencias terminadas, la de Ushuaia constituye la 1ra. Etapa de un plan que la contiene.

III.4. Rango de población

La población de las ciudades argentinas donde se encuentran los municipios en los que se realizaron las experiencias, van desde los 45000 hasta los 349.000 habitantes, según el siguiente detalle:

- Ushuaia 45.000 habts.
- Pto. Madryn 58.000 habts.
- Olavarría 104.000 habts.
- Tandil 120.000 habts.
- B. Blanca 284.000 habts.
- F. Varela 349.000 habts.

Los municipios de Chile (sin Sgo. de Chile) por su parte totalizaron 15.116.000 habitantes.

III.5. Monto del Presupuesto Anual

En orden creciente, el detalle es el siguiente:

- Tandil 40 millones de \$
- Olavarría 44 millones de \$
- F. Varela 52 millones de \$
- B. Blanca 83 millones de \$
- Municipios de Chile: 1,746 millones de u\$d

De Ushuaia y Puerto Madryn, no fueron suministrados datos presupuestarios.

III.6. Problemas que intentan superar las experiencias seleccionadas y resultados alcanzados

“Sistema integral de administración y gestión financiera”, Municipio de Ushuaia (Tierra del Fuego).

El Municipio acusaba evidentes signos de atraso en aspectos tales como: transparencia, participación, información, capacitación, servicio, cultura del uso racional de los recursos. La primera etapa del Plan de Sistematización Financiera y de Gestión, que está concluída, se llevó a cabo en la Secretaría de Economía y Hacienda exclusivamente. El proyecto apunta a la Sistematización Integral, pero la crisis de

finales del 2001 golpeó fuertemente su realización, pese a lo cual pudo sobrellevarla y concluir la primera etapa, quedando pendiente su continuidad. Se trata de una iniciativa estructural, que marca un antes y un después en la historia de ese municipio y ha sido considerada como política de Estado. Contó con el auspicio del Senado de la Nación, y la asistencia técnica de la Universidad Nacional de Cuyo.

“Plan de Desarrollo Local”, Bahía Blanca (Pcia. de Buenos Aires).

La ausencia de prácticas de planificación en la gestión del desarrollo local, fué la razón determinante de este proyecto que planteó objetivos a largo plazo, con especificaciones graduales y metas. El diseño de la metodología adecuada y la generación de una información clara y posible de ser apropiada por los actores, fué calificada por nuestro interlocutor en un nivel de excelencia, mientras que la incorporación de nuevos mecanismos superadores de la visión administrativa burocrática, como muy buena. Los citados aspectos conformaron la etapa de Formulación del Plan. La implementación del proyecto, calificada como regular, permitió incorporar al trabajo efectivo a más de 200 entidades, produjo información accesible y hubo aprendizaje social.

La crisis de fines del 2001 afectó este tramo de la implementación que paulatinamente se fué resintiendo como consecuencia de la reducción de recursos y diezmó al equipo de conducción. El resultado eleccionario de diciembre de 2003 produjo el cambio del partido político en el gobierno municipal, lo que derivó en la desactivación del Plan. Se habían llegado a ejecutar 20 proyectos integrantes del mismo.

“Reubicación espacial y reorganización administrativa”, Olavarría (Pcia. de Buenos Aires)

La dispersión espacial de oficinas administrativas municipales y su distribución aleatoria por agregación, generaba altos costos de funcionamiento, desaprovechamiento de recursos humanos, mayores tiempos en la tramitación de expedientes y menor comunicación de las áreas. La formulación e implementación de la experiencia, apuntó a la concentración de las oficinas administrativas y sociales del Ejecutivo Municipal, conjuntamente con las del Concejo Deliberante. El vecino pasó a ser el centro del proceso de cambio: las oficinas se integraron espacialmente en función del tipo de demanda de los usuarios. En opinión de nuestra interlocutora, los resultados obtenidos – una vez neutralizadas las resistencias que fueron emergiendo- superaron las expectativas iniciales.

“Elaboración de un directorio de organizaciones sin fines de lucro”, Bahía Blanca (Pcia. de Buenos Aires).

Éste constituyó uno de los 20 proyectos ejecutados como parte del Plan Estratégico de Desarrollo Local” del Municipio de Bahía Blanca. El objetivo planteado era contar con información acerca de las diferentes organizaciones de la sociedad civil del Partido de Bahía Blanca, para: a) tomar conocimiento de su existencia; b) promover la vinculación; c) facilitar las relaciones con esas organizaciones, y d) realizar otros trabajos de investigación.

El producto resultante fué un Directorio conteniendo información de 610 organizaciones, el cual se difundió ya sea a través del sitio respectivo de internet como por medio de una edición impresa.

“Formar para la administración pública local”, Florencio Varela (Pcia. de Buenos Aires).

Esta experiencia tuvo por finalidad fortalecer las competencias laborales para el trabajo en equipo, la planificación de las acciones y la satisfacción ciudadana. Se llevó a cabo a través de capacitación desde la Dirección de Personal.

“Sistema Educativo Municipal”, Puerto Madryn (Chubut).

El Municipio comenzó a prestar el servicio educativo (Inicial, EGB, Polimodal y Adultos), donde la Pcia. no lo hacía. A partir de 2000, logró integrar en su sistema educativo a instituciones de todos los niveles y siguió ampliando su cobertura educativa. El impacto positivo de la experiencia no sólo se hizo notar en el campo educativo, sino también en la organización de los barrios de la ciudad, especialmente a través de los talleres barriales y el uso de la infraestructura escolar para eventos comunitarios. Por las características que tiene, conforma una política de estado que continúa.

“Implantación del Sistema Rafam”, Tandil (Pcia. de Buenos Aires).

Si bien el origen de la decisión de adoptar el sistema Rafam en este municipio estuvo originada en la adhesión de la Provincia de Buenos Aires al modelo nacional de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Ley N° 24.156, se buscó afrontar un problema que se venía arrastrando desde vieja data: falta de información, falta de coordinación entre los sistemas existentes, excesiva elaboración de información manual.

“Chile país digital”, municipios de la República de Chile.

La no operatividad de la Información Gubernamental Municipal, determinó la iniciativa de este proyecto de Desarrollo Digital con el objeto de promover el gobierno electrónico y consecuentemente facilitar los servicios a la comunidad, trámites, certificados y “tics” aplicados a la seguridad ciudadana. Generada una plataforma común de información, la misma podrá ser compartida por el universo de municipios de Chile, que suman 364. Dirigida por la Subsecretaría de Defensa, se encuentra en pleno desarrollo, con la implementación de Intranet e Internet y uso de servicios interactivos, lo que permite mejorar la productividad, aumentar la eficiencia en las políticas sociales, disminuir las disparidades regionales de desarrollo y aumentar la equidad.

III.7. Resistencias a los cambios emergentes y las estrategias de neutralización

La encuesta, en su II Parte, punto B, requiere opinión acerca de la percepción global de las resistencias al cambio en tres categorías: de nivel alto, medio o bajo.

La respuesta de los interlocutores consultados al respecto, fué la siguiente:

- Alto: en el sector de personal administrativo del Plan Estratégico de Desarrollo Local de Bahía Blanca y en el de la Reubicación espacial y reorganización administrativa de oficinas municipales de Olavarría; y en el personal docente involucrado en la Apertura de servicios educativos en Puerto Madryn.
- Medio: en la incorporación de tecnología informática para los municipios chilenos; en la sistematización financiera del Municipio de Ushuaia – como consecuencia de la falta de nivel profesional-; en la capacitación en “Organización y Liderazgo” en Florencio Varela, y en el sector político del Concejo Deliberante de Bahía Blanca del Plan Estratégico y del Rafam en Tandil.
- Bajo: en las organizaciones involucradas que dan información para la elaboración del Directorio de ONG.

En todos los casos, el equipo de gestión que dirigió el proceso de formulación, implementación y ejecución de la experiencia, articuló **acciones tendientes a reconvertir** las fuerzas que aparecían en pugna con la marcha de ese proceso. Las principales fueron:

- Adecuada comunicación del proyecto en el sector político para lograr su adhesión, dado que la oposición radicaba en factores emocionales y de subestimación (“Plan Estratégico de Desarrollo Local” de Bahía Blanca), y de la falta de visión del cambio del personal administrativo (Olavarría).
- Manifestación expresa del titular del Departamento Ejecutivo, en el apoyo a la iniciativa y al equipo de gestión (Olavarría).
- Negociación de los aspectos conflictivos, previa escucha de los portadores de quejas o reclamos (en Olavarría con el personal administrativo, y en Florencio Varela, con las áreas involucradas para lograr el compromiso de adhesión).
- Inclusión predominante de contenidos prácticos en la capacitación (Florencio Varela).
- Inclusión de expertos para asesorar en temas concretos (Sistematización Financiera en Ushuaia).
- Contacto con líderes de las organizaciones de la sociedad civil, a fin de comunicar los propósitos del proyecto (“Directorio de ONG” en Bahía Blanca).
- Consolidación del liderazgo oficial de la iniciativa, desechando la proveniente de la actividad privada (municipios de Chile).

III.8. Factores críticos en las experiencias comentadas

La encuesta en su II Parte punto A), buscó ordenar los factores críticos, según la importancia percibida por el interlocutor. Las respuestas muestran la disparidad de jerarquización otorgada a estos factores, los cuales varían en cada caso. Hubo experiencias en las cuales, cuando fué necesario el respaldo político, éste se hizo presente y el mismo influyó decisivamente para concretar los objetivos planteados (Olavarría); hubo casos en los cuales faltó el respaldo político y sin embargo el involucramiento de los actores, fué decisivo en los logros alcanzados (Puerto Madryn).

En todos los casos, el liderazgo del equipo de gestión fue señalado como uno de los factores principales.

En ninguna de las experiencias, hubo incentivos económicos directos, lo cual no imposibilitó el logro de los objetivos. Sin embargo se reconoce que la presencia de un adecuado sistema de premios, facilita los procesos. La secuela de la crisis a partir de diciembre de 2001, en cambio, con la consecuente reducción de recursos asignados provocó en algunos casos la finalización de la experiencia y en otros un tránsito muy dificultoso.

El manejo del tiempo fué fundamental en la experiencia de Olavarría, ya que la misma originó mudanzas de bienes e insumos y traslados de Personal. Lo mismo aconteció con la comprensión de la propuesta por parte del personal en la experiencia de Puerto Madryn.

Además del liderazgo –ya sea político, de gestión o ambos-, la capacidad de comunicación y de trabajo en equipo, tuvieron relevancia como factores críticos, en las distintas experiencias.

III.9. Valores vivenciales y capacidades requeridas a los integrantes del equipo de conducción de la reforma

Los integrantes de los equipos que llevaron a cabo estas experiencias pusieron a prueba para llevar a buen puerto su misión, los valores y capacidades siguientes:

Valores puestos en práctica:

- Perseverancia en el propósito que dio origen a la iniciativa.
- Tolerancia a las objeciones que se generaron.
- Flexibilidad para adecuar sobre la marcha aspectos necesarios.
- Responsabilidad en la misión encomendada.

Capacidades más requeridas.

- Conocimiento del proyecto
- Comunicación: capacidad docente y de persuasión.
- de Negociación con el personal involucrado para reconvertir las causas de las resistencias.
- de Organización para asignar con eficiencia los recursos necesarios para intentar alcanzar los resultados esperados.

IV. Conclusiones preliminares y algunos interrogantes

Las vicisitudes que atravesaron los casos comentados, ocurridos en los últimos ocho años de la vida nacional, no hacen sino reflejar aspectos de los avatares políticos, económicos y sociales de nuestro pueblo. A manera de reflexiones que surgen de su lectura, proponemos las siguientes conclusiones preliminares referidas exclusivamente a las experiencias analizadas:

- Los procesos de reforma, que trascienden más de un mandato electoral, corren riesgo de desactivación por parte de las nuevas autoridades en particular si representan a partidos políticos distintos a los que venían gobernando.(caso del “Plan Estratégico de Desarrollo Local” de Bahía Blanca.
- Los casos que tuvieron desarrollo antes y después de la crisis de finales del 2001, vieron disminuídas notoriamente sus posibilidades de continuidad por el impacto de dicha crisis (caso Sistematización de Gestión del municipio de Ushuaia, y del Plan Estratégico de Bahía Blanca).
- Las fuerzas resistentes a los cambios se localizan en los actores del proceso, constituyendo el personal un integrante de gravitante involucramiento; a medida que avanza la complejidad y trascendencia de la transformación que se pretende hacer, los elementos de resistencia comienzan a manifestarse en el sector político (Concejo Deliberante).
- La neutralización de la resistencia a los cambios, uno de los factores críticos, demanda una capacidad especial en el equipo de gestión que toma a su cargo el liderazgo del proyecto. Este indudable desafío, valoriza la delicada tarea de reconvertir las resistencias emergentes para tornarlas positivas .
- El orden de importancia de los factores críticos no responde a un único patrón de ordenamiento, y lo que puede ser el más importante en un caso, puede dejar de serlo en otro. Sin embargo el liderazgo político y de gestión, la comunicación adecuada del proyecto y el trabajo en equipo, son percibidos por las personas consultadas, como los factores de mayor gravitación para alcanzar los objetivos planeados.
- El incentivo económico en el corto plazo, no estuvo presente en ninguna de las experiencias, y eso no impidió el logro de los resultados esperados. La ausencia

del sistema de premios y castigos, tuvo que ser superado por el ejemplo y la mística del equipo de conducción.

- Integrar un equipo que va a liderar una gestión de cambio requiere de valores y capacidades de sus miembros. Entre los primeros: la perseverancia, la tolerancia y la flexibilidad, aparecen como los fundamentales. Entre las capacidades se destacan: la de comunicación, la de negociación y la de organización.

V. Bibliografía consultada

- Cravacuore Daniel Alberto: “El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses”.
- Iturburu Mónica: Estrategias de cambio en los municipios: El caso de reubicación espacial y reorganización administrativa en la Municipalidad de Olavarría (Prov. de Buenos Aires – Argentina).
- Nekane Aramburu. ”Aprendizaje Organizativo”, Centro: Departamento de Organización y Política de Empresa. ESTE (Facultad de CCEE y Empresariales). Universidad de Deusto. San Sebastián.
- Ronco Emilio y Lladó Eduard: “Aprender a gestionar el cambio”, Ediciones Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, 2000.
- Senge Peter: “La quinta disciplina”, Editorial Granica, Barcelona, 1990.
- Sescovich Rojas Sonia, “El papel de la capacitación en la gestión del cambio y del conocimiento. Bases para las organizaciones públicas que aprenden”, en Revista Reforma y Democracia del Clad, n° 26, Caracas (Venezuela), junio de 2003.

Anexo I: Encuesta-tipo de factores críticos en la sustitución/incorporación de tecnologías de gestión en organizaciones municipales u otras dependencias públicas

I PARTE: DATOS GENERALES

- **Nombre del Partido y Provincia:**

- **Problema** que la experiencia intenta resolver:

- **Objetivos propuestos** con la experiencia:

- **Área** en la que se llevó a cabo:

- **Evaluación de los resultados** de la experiencia, es decir los efectos del cambio producido con respecto a la situación anterior :

II PARTE: DATOS ESPECÍFICOS DE LA INVESTIGACIÓN

- A) **Factores de éxito/fracaso** de la incorporación de las nuevas tecnologías en función de los objetivos planteados.
Registre en la primer columna el orden de importancia de los factores que se detallan seguidamente, entre 1 y 8 (siendo 1 el más importante y 8 el menos). A continuación indique el % que estima en que cada factor en sí, se comportó en la experiencia (entre grado de éxito y de fracaso suman 100%).

Orden de importancia	Factores	Grado de Éxito	Grado de Fracaso
	El liderazgo a) Político b) de gestión		
	Comprensión de la propuesta por el personal involucrado		
	Manejo del recurso "tiempo"		
	Existencia de Incentivos para el personal Involucrado		
	Transferencia de conocimientos: a) Durante el proceso de implementación por parte de gestores hacia el personal b) Capacidad de aprendizaje del personal		
	La comunicación		
	Trabajo en equipo de las personas involucradas:		
	Otros factores (indicar)		

B) Resistencia a los cambios:

Indicar su grado de significatividad:

Alta

Media

Baja

- B1) Las **causas de resistencia** al cambio fueron:
(se trata de tres grupos que totalizan cada uno el 100% y a su vez, cada una de ellos contiene componentes que suman 100%. Marcar con x, e indicar el % que a su juicio le atribuye)

1) relativas a las **personas** involucradas en la experiencia:

señalar en porcentajes estimados:

a) Débil motivación y compromiso personal

b) Existencia de factores emocionales negativos (ej.: miedos)

c) Subestimación del problema que da origen a la experiencia:

d) Otras (indicar)

2) relativas a la **nueva propuesta y al proceso de implementación**

señalar en porcentajes estimados:

a) Complejidad de la nueva tecnología en relación a los beneficios que conlleva

b) Débil apuntalamiento técnico para el aprendizaje y la capacitación

c) Insuficiencia de tiempo y medios

d) Falta de respeto a las personas

e) Otras (indicar)

3) relativas a la **organización y al liderazgo** ejercido en la propuesta de cambio

señalar en porcentajes estimados:

a) Negatividad del clima de trabajo:

b) Débil voluntad política y respaldo a la propuesta

- c) No credibilidad del agente de cambios
- d) Inadecuada implicación y comunicación
- e) Ausencia de incentivos ante el esfuerzo y responsabilidades que demanda la experiencia
- f) Otras (indicar)

B2) Qué acciones se llevaron a cabo a fin de neutralizar las exteriorizaciones de resistencia a los cambios propuestos:

C) Comentarios que considere de interés sobre la experiencia llevada a cabo:

DATOS COMPLEMENTARIOS DE LA EXPERIENCIA

- **Generales**

Población estimada del Municipio: (dato opcional)

Personal permanente del Municipio (dato opcional):
(cantidad estimada):

Total del Presupuesto de Gastos del año 2003 (dato opcional): (en millones de pesos)

Apellido y nombre del Intendente, bajo cuyo mandato se hizo la experiencia y partido político al que pertenece:

Época (meses/año) de implantación y estado actual:

- **Marco normativo** de la experiencia:

- a) de la legislación ya existente sobre la que se fundamentó (opcional) :

- b) de la que fué necesario sancionar a raíz de la experiencia

- **Breve caracterización de la situación previa:**

- **Características generales de la iniciativa:**

- **Financiamiento** del gasto/inversión que demandó:
- **Estrategia de implantación** (opcional)
- **Etapas de implementación y grado de avance**: (opcional)
- **Recursos humanos involucrados**:
- **Mecanismos de seguimiento** (opcional):

Lugar y fecha:

Notas al pie

ⁱ De Nekane Aramburu."Aprendizaje Organizativo", Centro: Departamento de Organización y Política de Empresa. ESTE (Facultad de CCEE y Empresariales). Universidad de Deusto. San Sebastián :

Amponsem H. (1991): "Organizational Learning through Internal Systems , Strategic Alliance and Networks", Tesis doctoral, Queen's University at Kingston, Canadá.

Argyris (1993): "Cómo vencer las barreras organizativas", Díaz de Santos S.A., Madrid (versión original en inglés: "Overcoming organizational defenses", Allyn and Bacon, 1990).

Argyris C. y Schön S. (1978): "Organizational learning: a theory in action perspective", Addison-Wesley.

Dixon N. (1994): "The organization learning cycle", McGraw Hill.

Garratt B. (1987): "The learning organization: and the need for directors who think", Gower.

Garratt B. (1990): "Creating a learning organization: a guide to leadership, learning and development", Director books, London.

Geranmayeh A. (1992): "Organizational learning through interactive planning: design of learning systems of ideal-seeking organizations", tesis doctoral, University of Pennsylvania.

Pedler M., Boydell T. y Burgoyne J. (1991): "The learning company", McGraw Hill, Londres.

Probst G. y Bücher B (1995): "La pratique de l'entreprise apprenante. Les editions d'organization, Paris.

Senge P. (1990 en inglés), "La quinta disciplina", Editorial Granica, Barcelona, 1992.

Senge P., Kleiner A., Roberts C., Ross R.B., y Smith B.J.(1994 en inglés): "La quinta disciplina en la práctica", Editorial Granica S.A., Barcelona, 1995.

Swieringa J y Wierdsma A.F. (1992 en inglés): "La organización que aprende", Editorial Addison-Wesley, 1995.

Watkins y Marsick (1993): "Sculpting the learning organization", Jossey Bass, San Francisco.

ⁱⁱ Resaltamos los aportes de: 1) Senge (1990) que identifica siete barreras: "yo soy mi puesto", "el enemigo externo", "la ilusión de hacerse cargo", "la fijación en los hechos", "la parábola de la rana hervida", "la ilusión de que se aprende con la experiencia", y "el mito del equipo administrativo"; 2) Geranmayeh (1992) que distingue los siguientes aportes: "aprendizaje supersticioso", "mito de la infabilidad", "matar al mensajero" y "trampas de competencia"; 3) Argyris (1993): "incompetencia competente", "rutinas defensivas", "autoengaño" y "malestar organizativo"; Watkins y Marsick (1993): "incapacidad aprendida", "visión de túnel" y "aprendizaje truncado"; y 4) Probst y Büchel (1995): "privilegios y tabúes" y "patología de la información".

ⁱⁱⁱ XVIII Encuentro de Profesionales en Cs. Ecs. Del Ámbito Municipal, Escobar, 13 y 14 de noviembre de 2003, “La cultura organizacional del municipio: su evaluación frente a los procesos de reforma de gestión”, pag. 4 en adelante.

^{iv} Este sitio surge como consecuencia de la creación del Banco de Experiencias Locales, creado en abril de 1997 por acuerdo entre las Universidades Nacionales de Quilmes y de Gral. Sarmiento.