

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN**



**LA GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL EN  
ENTIDADES PÚBLICAS DEL PODER EJECUTIVO PERUANO:  
UNA APLICACIÓN DE LAS TEORIAS DE CAMBIO  
PROVENIENTES DE LA GESTIÓN PRIVADA**

**Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión, con mención en  
Gestión Pública, presentada por:**

**ORTEGA PALOMINO, Pamela Mercedes**

**20081405**

**SOLANO PINEDA, Carla Geraldine**

**20083155**

**Lima, 05 de octubre de 2015**

La tesis

**LA GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL EN ENTIDADES PÚBLICAS DEL  
PODER EJECUTIVO PERUANO: UNA APLICACIÓN DE LAS TEORÍAS DE  
CAMBIO PROVENIENTES DE LA GESTIÓN PRIVADA**

ha sido aprobada.

---

Presidente del Jurado  
Mg. Guiselle Romero

---

Asesor de la Tesis  
Mg. Mayen Ugarte

---

Tercer Jurado  
Mg. Fabricio Franco

La presente tesis está dedicada a mi familia, fuente de apoyo constante a lo largo de toda mi vida. Especialmente a mis padres, por las oportunidades que me pudieron brindar. Ellos han hecho posible lo que he podido conseguir hasta ahora, entre otras muchísimas cosas que de alguna manera me hacen ser quien soy. Por todo ello, mi agradecimiento y gratitud.

**Pamela Ortega**

Quisiera dedicar este trabajo, en primer lugar, a mis padres, por ser el pilar fundamental en todo lo que soy, en mi educación, tanto académica como personal, y por su incondicional apoyo y confianza perfectamente mantenidos a través del tiempo. A mi hermano, por recordarme siempre el camino que debo mantener para sentirme orgullosa de mí misma. A mis abuelos, tíos y primos, por hacerme sentir su cariño y fortaleza, aún en la distancia. Y finalmente a Luis, por haber formado parte de este proceso como mi compañero y complemento.

**Carla Solano**



Queremos agradecer a Dios por permitirnos emprender este camino en compañía de valiosas personas que nos brindaron su apoyo a lo largo de este proceso.

A nuestros entrevistados, por recibirnos y compartir con nosotras su experiencia, en especial a Nuria Esparch, Iván Castillo, Raúl Carrasco, Fabricio Franco, Verónica Zavala y Juan Carlos Cortés. A nuestros profesores, cuyo tiempo y dedicación contribuyó a nuestra formación: Milos Lau, Juan Carlos Pasco, Flor Blanco y Regina Soriano.

A nuestros amigos y colegas, Jared Madrid, Juan Soria, Karla Bautista, Walter Rengifo, Jack Arce y Danitza Figueres, por sus valiosos comentarios y aportes a la tesis; y particularmente a Ángel Salazar y Luis Alberto Arellan, compañeros incondicionales durante este trabajo.

Por último, agradecemos especialmente a nuestra asesora Mayen Ugarte, quien con sus conocimientos, consejos y palabras de aliento nos impulsó a alcanzar esta primera meta en nuestra vida profesional. Para nosotras, representa un referente de dedicación y perseverancia para la gestión pública en nuestro país.



## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO .....	3
1. Delimitación del tema de estudio y de la problemática .....	3
2. Objetivos de la investigación .....	4
2.1. Objetivo General: .....	4
2.2. Objetivos Específicos: .....	4
3. Justificación .....	4
4. Limitaciones de la investigación .....	5
CAPÍTULO 2: LAS ORGANIZACIÓN PÚBLICAS Y EL PODER EJECUTIVO PERUANO	7
1. Principios y características de la gestión de organizaciones públicas .....	7
1.1. Creación de valor .....	7
1.2. La sustitución del mercado por el proceso político .....	9
1.3. Dinámica política .....	10
1.4. Asignación de recursos .....	10
1.5. Principio de legalidad .....	12
1.6. Fallas del Estado .....	12
2. Las personas en las organizaciones públicas .....	14
3. Modelos de organización y las reformas del Estado .....	16
3.1. Ciclos de reforma en Latinoamérica .....	18
3.2. Reformas en el Perú a partir de la década de los 90 .....	20
4. El Poder Ejecutivo peruano .....	22
4.1. Servicio civil peruano .....	25
CAPÍTULO 3: LA GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL .....	29
1. Cambio y Cambio Organizacional .....	30
1.1. Fuentes de cambio .....	31
1.2. Tipos del cambio .....	32
2. La gestión del cambio organizacional .....	37

2.1. Presiones actuales de cambio en el escenario global .....	39
2.2. Ámbitos organizacionales de cambio.....	40
2.3. Dimensión personal de la gestión del cambio .....	42
2.4. Modelo de fuerzas de Lewin .....	46
2.5. Resistencias al cambio .....	49
2.6. Enfoques para la gestión del cambio.....	52
2.7. Agentes de cambio .....	53
2.8. Etapas de la gestión del cambio .....	55
2.9. Estrategias para superar la resistencia al cambio .....	60
2.10. Factores críticos para la gestión del cambio.....	63
<b>CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>67</b>
1. Tipo de investigación.....	67
2. Enfoque metodológico .....	69
3. Muestra de expertos .....	70
4. Herramientas de recojo de información.....	71
5. Fases de la investigación.....	72
6. Estrategia de análisis: esquema explicativo de la gestión del cambio .....	75
<b>CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS.....</b>	<b>78</b>
1. Esquema explicativo de las teorías de cambio.....	78
2. Análisis de las variables del cambio organizacional.....	85
2.1. Fuerzas o presiones actuales de cambio en el escenario global .....	85
2.2. Ámbitos organizacionales de cambio.....	88
2.3. Enfoques de la gestión del cambio .....	94
2.4. Diagnóstico de fuerzas de cambio: impulsoras y restrictivas.....	97
2.5. Agentes de cambio .....	107
2.6. Etapas de la gestión del cambio .....	111
2.7. Estrategias para superar la resistencia al cambio .....	115
2.8. Puntos críticos de la gestión del cambio .....	118

CONCLUSIONES .....	123
REFERENCIAS .....	127
ANEXO A: Matriz de consistencia .....	132
ANEXO B: Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública .....	133
ANEXO C: Modelos de organización pública e inicio de reformas .....	134
ANEXO D: Línea temporal sobre reformas en Latinoamérica y Perú.....	135
ANEXO E: Hitos de reforma en el Perú desde la década de los 90.....	136
ANEXO F: Análisis documental.....	137
ANEXO G: Entrevista semiestructurada a expertos del sector público que han participado en la gestión de cambios organizacionales .....	168
ANEXO H: Perfil profesional de los entrevistados.....	179
ANEXO I: Sistematización de entrevistas .....	187
ANEXO J: Consentimientos informados .....	188

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Sistemas administrativos del Poder Ejecutivo y sus entes rectores .....	25
Tabla 2: Orders of change .....	36
Tabla 3: Ventajas y desventajas de los agentes de cambio internos y externos .....	54
Tabla 4: Variable y categorías de análisis .....	75
Tabla 5: Fuerzas actuales de cambio en el escenario global .....	78
Tabla 6: Ámbitos organizacionales de cambio.....	79
Tabla 7: Fuerzas restrictivas organizacionales .....	80
Tabla 8: Fuerzas restrictivas individuales (Resistencias).....	81
Tabla 9: Etapas de la gestión del cambio .....	82
Tabla 10: Estrategias para superar las resistencias al cambio .....	83
Tabla 11: Factores críticos para la gestión del cambio .....	83
Tabla 12: Comparación de ventajas y desventajas de los agentes de cambio en el Poder Ejecutivo de acuerdo a los expertos consultados .....	109



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Tipos de reformas del Estado.....	18
Figura 2: Organigrama del Poder Ejecutivo peruano .....	24
Figura 3: Ámbitos organizacionales de cambio .....	42
Figura 4: Lucha entre las fuerzas que apoyan y rechazan el cambio .....	48
Figura 5: Grados de aceptación del cambio .....	49
Figura 6: Muestra de expertos.....	71
Figura 7: Fases de la investigación .....	74
Figura 8: Nivel de influencia de las presiones actuales de cambio en el escenario global en organizaciones públicas del Poder Ejecutivo según los expertos.....	85
Figura 9: Frecuencia de los ámbitos internos de cambio organizacional en entidades públicas del Poder Ejecutivo según los expertos.....	89
Figura 10: Frecuencia de las fuerzas impulsoras de cambio según los expertos.....	97
Figura 11: Nivel de importancia de las fuerzas impulsoras según los expertos .....	98
Figura 12: Frecuencia de las fuerzas restrictivas organizacionales de cambio según los expertos .....	101
Figura 13: Nivel de importancia de las fuerzas restrictivas según los expertos .....	102
Figura 14: Ejemplos más comunes de resistencias racionales .....	106
Figura 15: Ejemplos más comunes de resistencias psicológicas.....	106
Figura 16: Ejemplos más comunes de resistencias sociológicos .....	107
Figura 17: Principales características del agente de cambio en el sector público de acuerdo a los expertos consultados .....	110
Figura 18: Frecuencia de aplicación de las estrategias de superación de resistencias de acuerdo a los expertos.....	115
Figura 19: Nivel de importancia de los puntos críticos en procesos de cambio según los entrevistados.....	118
Figura 20: Nivel de dificultad de los puntos críticos de la gestión del cambio según los expertos .....	120

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación busca profundizar en el conocimiento de la gestión del cambio organizacional en el Poder Ejecutivo peruano, a partir de las teorías de cambio organizacional desarrolladas en la literatura. Estas teorías de cambio se basan principalmente en la experiencia privada y poseen múltiples miradas, por lo cual no se define una única teoría de cambio particularmente aceptada por las organizaciones. Más aún para el caso de las organizaciones del sector público, ya que no existe teoría validada ad-hoc.

Según ello, para la aproximación de la investigación se desarrolla un 'esquema explicativo' a partir de las diversas teorías consultadas, que contempla los principales elementos para la gestión del cambio organizacional y que, además, se adapta a las características inherentes a la gestión pública expuestas en este trabajo. Dicho esquema contiene ocho (8) categorías de análisis adaptadas para el sector público.

A continuación, se elabora una herramienta cualitativa (matriz de entrevista semi estructurada) que facilita el análisis de las categorías en función de la importancia, la frecuencia, la influencia y la aplicación de lo descrito en la teoría, en comparación con lo que sucede realmente en la praxis de los procesos de cambio. Sobre esto último, los hallazgos de la praxis son recogidos a partir de la entrevista a veintitrés (23) expertos con experiencia – directa o indirecta- en la gestión de este tipo de procesos en el Poder Ejecutivo.

Finalmente, como resultado del análisis y la aplicación de la herramienta, se presentan conclusiones basadas en los principales hallazgos de la gestión del cambio organizacional en el Poder Ejecutivo peruano, destacándose que la aplicación de las teorías de cambio en el sector público está sujeta a variaciones relacionadas fundamentalmente a las características propias de este tipo de entidades, como la dimensión política, las reglas administrativas y las personas al interior de estas.

## INTRODUCCIÓN

La principal característica del contexto contemporáneo es la transformación. “Aunque no haya ninguna novedad en el cambio – el mundo cambia desde que el mundo es mundo – la novedad está, entonces, en las especificidades de ‘este’ momento particular de cambio” (Falcão & Marini, 2010, p. 19). En esta época, el mundo empezó a transformarse con mayor intensidad. Los cambios se aceleraron y se hicieron menos previsible; las transacciones se trasladaron al campo regional e internacional, volviéndose más frecuentes; se acentuó la competencia entre empresas y el viejo modelo burocrático se volvió lento para el nuevo ambiente (Chiavenato, 2000). Este escenario permite identificar la existencia de una necesidad por adaptarse a las nuevas exigencias propias del entorno, la cual inevitablemente repercute en la dinámica de las distintas organizaciones.

No obstante, realizar cualquier tipo de cambio simplemente de manera aleatoria no garantiza que las respuestas sean efectivas en el nuevo panorama. Ante ello surge, nuevamente, una necesidad por ‘gestionar’ el cambio como un esfuerzo por brindar organización a las acciones y recursos de manera efectiva y eficiente, para el cumplimiento exitoso de cualquier iniciativa de cambio o mejora. Para ello, es importante conocer previamente cuál es el panorama contextual, pues es éste el que permite conocer la magnitud de los esfuerzos requeridos para que las organizaciones puedan enfrentar las particularidades de su época.

En este sentido, y en línea con el contexto cambiante, en el presente trabajo plantea la necesidad de conocer, desde la literatura, los alcances de la gestión del cambio organizacional en un contexto particular, como es el Poder Ejecutivo peruano. Dicho lo anterior, la investigación está distribuida de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se hace la presentación del tema de investigación y la problemática de estudio, posteriormente, se presentan los objetivos, la justificación y las limitaciones de la investigación.

En el segundo capítulo, se exponen las principales características de las organizaciones públicas, las cuales hacen que esta sea diferente de la privada. También para contextualizar el fenómeno de cambio en el sector público, se presentan los tipos de reformas en el Estado, así como los ciclos en Latinoamérica y en el Perú. Posteriormente, se realiza una presentación del Poder Ejecutivo peruano, en el que se ahonda en el tema de los recursos humanos en el Estado, caracterizando el servicio civil actual y la reforma de este.

En el tercer capítulo se explican las teorías de gestión del cambio organizacional– del que se desprenden los conceptos de cambio, cambio organizacional y gestión del cambio –los cuales

se explican posteriormente, así como las fuentes y tipos de cambio. Respecto a la gestión propiamente dicha, se exponen los factores del entorno que influyen en las organizaciones, así como los ámbitos que son sujeto de cambio dentro de esta. Por otro lado, se ahonda en la dimensión personal de la gestión del cambio, ya que principalmente, estas teorías se orientan a la aceptación y adopción de este por parte de las personas en la organización. A partir de ello, se explica el Modelo de fuerzas de Lewin, el cual brinda un acercamiento de cómo se realiza el proceso de cambio. Asimismo, el concepto de resistencia al cambio, así como sus tipos e implicancia en la gestión. Por otro lado, se exponen los distintos enfoques para abordar la gestión de procesos de cambio. Así como el papel del agente de cambio y las etapas de la gestión. Posteriormente se exponen las principales estrategias para superar las resistencias al cambio y los factores críticos necesarios para el éxito de estas iniciativas.

En el cuarto capítulo se explica la metodología usada en la presente investigación. Específicamente, se expone el tipo de investigación, el enfoque metodológico de la misma, el tipo de muestra empleada, las herramientas de recolección de información, las fases de la investigación y la estrategia de análisis.

En el quinto capítulo se presenta el marco explicativo de la gestión del cambio, el cual contiene los aspectos, concordados por los autores, a partir de la teoría de cambio organizacional. Y se analizan los resultados de las entrevistas a expertos (responsables de procesos de cambio organizacional en el Poder Ejecutivo), de acuerdo a las categorías conceptuales definidas previamente. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

## CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

### 1. Delimitación del tema de estudio y de la problemática

En la actualidad, las organizaciones se encuentran envueltas en un entorno variable que demanda mayor capacidad de respuesta ante los desafíos y nuevos escenarios que éste plantea. No obstante, a pesar de que muchas organizaciones están conscientes de la necesidad y la importancia de cambiar, según un estudio de Balogun and Hope Hailey (2004, citado en Barnard & Stoll, 2010), alrededor del 70% de los programas de cambio no logran su cometido.

Bajo este escenario, surge en las organizaciones la necesidad de aprender a gestionar sus iniciativas de cambios con mayor efectividad y que garanticen realmente las condiciones para la transición de un estado inicial a un estado post-cambio, no solo centrado en el objeto de cambio, sino en toda la dinámica del entorno que los involucra. Más aún, particularmente en el contexto público, las organizaciones del Estado peruano se encuentran en pleno proceso de modernización, el cual supone un esfuerzo continuo de mejora que permita responder de manera óptima las necesidades de los ciudadanos.

En ese sentido, la gestión del cambio organizacional surge como una contribución a este proceso, ya que brinda coherencia y orden a las acciones de adaptación y transformación, así como evita que posibles “resistencias” obstaculicen el cambio.

Sin embargo, de la revisión bibliográfica sobre el cambio organizacional y su gestión, se encuentra que no existe una teoría única que permita abordarla con claridad. Esto debido a que existe una amplia dispersión en cuanto a enfoques y aproximaciones del cambio. Asimismo, las teorías encontradas se basan principalmente en la experiencia del mundo empresarial, por lo que no logran ajustarse con exactitud a las necesidades particulares del contexto público.

“Drawing from a wide range of disciplines and theoretical perspectives, this literature has been described as abounding in complexities and containing many contradictory and confusing theories and research findings<sup>1</sup>” (Todnem, 2005, Fernandez & Rainey, 2006, citado en Barnard & Stoll, 2010).

Por otro lado, tampoco se encontró evidencia de estudios en las organizaciones del Estado peruano, particularmente del Poder Ejecutivo, tomando en cuenta que es la instancia de gestión de las políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Traducción propuesta: Graficando una amplia gama de disciplinas y perspectivas teóricas, esta literatura ha sido descrita como abundante en complejidades y contenido de muchas teorías contradictorias y confusas y conclusiones de investigación.

Por tal motivo, se plantea la necesidad por comprender la aplicabilidad de dichas teorías en los procesos de cambio de estas entidades públicas, a fin de determinar los aspectos particulares que diferencian la gestión pública respecto a la privada, permitiendo conocer con mayor profundidad este fenómeno, cómo se genera y se gestiona.

## **2. Objetivos de la investigación**

Los objetivos de la presente investigación son los siguientes (ver Anexo A):

### **2.1. Objetivo General:**

Analizar la aplicabilidad de las teorías de cambio organizacional, provenientes principalmente de la experiencia privada, en la gestión de procesos de cambio de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano.

### **2.2. Objetivos Específicos:**

- Identificar y comprender los principios y características de las organizaciones públicas.
- Entender el contexto de cambios y reformas que ha caracterizado el entorno de las organizaciones públicas en el Perú, y en Latinoamérica en general, durante las últimas décadas.
- Describir las principales características de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano.
- Identificar y comprender los principales elementos de la gestión del cambio organizacional desde las teorías de cambio existentes, las cuales principalmente provienen de la experiencia privada.
- Construir un esquema explicativo que permita explorar y comprender la gestión del cambio organizacional en las entidades públicas del Poder Ejecutivo y su experiencia en procesos de cambio.
- Analizar la gestión del cambio organizacional en las entidades públicas del Poder Ejecutivo y su experiencia en procesos de cambio a partir del esquema explicativo definido.

## **3. Justificación**

La gestión pública tiene marcadas especificidades por las cuales difiere de la práctica privada. Es por ello que “muchos de los problemas públicos pondrían de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones pret-a-porter en el sector privado y, como consecuencia,

las organizaciones públicas deberían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos” (Echebarria & Mendoza, 1999, p. 16).

En ese sentido, en la revisión bibliográfica sobre el tema no se encontró una teoría del tema de cambio organizacional ad-hoc para el sector público. De la misma manera, tampoco existe investigación de este tema aplicada al caso peruano, específicamente en el Poder Ejecutivo.

A recent literature review on organizational change within the public sector referred to few studies that explicitly examined public sector organizations. With few exceptions, the literature seems to make no distinctions between the management of change processes in private and public organizations<sup>2</sup> (Kuipers et al., 2014, p. 3).

Es por ello que la gestión del cambio organizacional es una técnica que, para poder responder idóneamente a los problemas de la dimensión pública, requiere una adaptación creativa o reconceptualización, según el grado de la adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública, planteado por Echebarria & Mendoza (1999) (Ver Anexo B).

Por tanto, la presente investigación busca explorar las aristas y complejidades de la aplicación de la técnica de gestión privada “gestión del cambio” en el contexto del Poder Ejecutivo peruano, para que efectivamente responda a la realidad de la gestión de este tipo de procesos.

Asimismo, es importante mencionar que la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021 – PNMGP (004-2013-PCM, 2013) (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) recoge el planteamiento de esta teoría para garantizar el éxito del proceso de transformación que exige la constitución de las entidades modernas. Por lo que es importante y necesario profundizar en el conocimiento sobre la aplicación en un contexto de reformas de gestión y en general constante cambio que requiere de ciertos principios básicos que permitan guiar esta gestión.

#### **4. Limitaciones de la investigación**

La presente investigación tiene como ámbito de estudio a las organizaciones del Poder Ejecutivo peruano; sin embargo, se centra en los ministerios y los organismos públicos (OP). En ese sentido, quedan excluidas las empresas públicas, ya que responden al régimen del sector empresarial del Estado que determina un diferente accionar y orientación (Ley N° 29158, art 42°).

---

<sup>2</sup> Traducción propuesta: Una reciente revisión de la literatura sobre cambio organizacional en el sector público vislumbra pocos estudios que examinan explícitamente organizaciones del sector público. Con pocas excepciones, la literatura parece no hacer distinción entre la gestión de los procesos de cambio en las organizaciones públicas y privadas.

Por otro lado, la distribución de los ministerios y organismos públicos no es representativa con la cantidad actual existente, en ese sentido, el tipo de muestra (expertos) no permite este tipo de afirmaciones.



## **CAPÍTULO 2: LAS ORGANIZACIÓN PÚBLICAS Y EL PODER EJECUTIVO PERUANO**

La gestión pública “está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios, y aplica regulaciones con el objetivo de dar curso a sus funciones” (Bastidas & Pisconte, 2009, p. 14). Por tal motivo, dada las exigencias propias de su ámbito de acción y con el fin de lograr comprender los procesos de cambios y los retos que éstos suponen en el sector público, es importante conocer previamente cuáles son dichas particularidades que la hacen diferente a la gestión privada, así como las características más resaltantes de las organizaciones públicas y su contexto.

En ese sentido, en el presente capítulo se identifican, en primer lugar, las particularidades más resaltantes de la gestión de organizaciones públicas; posteriormente, se exponen los Modelos de Estado y las reformas que han marcado el entorno público en el Perú, y en Latinoamérica en general, durante las últimas décadas; y finalmente, se presentan los aspectos centrales de las entidades públicas en el Poder Ejecutivo peruano.

### **1. Principios y características de la gestión de organizaciones públicas**

Existen condicionantes específicos del accionar público que determinan que la gestión de estas organizaciones sea diferente en algunos aspectos a la privada. Para identificar estos condicionantes, se utilizará lo expuesto por Echebarria & Mendoza (1999) y Subirats (1991, citado en Ramió, 2002), sobre cuáles son los aspectos que confieren a las organizaciones públicas su particularidad, respecto a las organizaciones privadas.

#### **1.1. Creación de valor**

La noción básica de creación de valor puede ser entendida como la transformación de materias en productos, así como la prestación de servicios, a cambio de una retribución económica, la cual determina que efectivamente se creó valor. Sin embargo, en el caso del sector público esta retribución no se desarrolla de la misma forma, motivo por lo cual se define y determina diferente.

Básicamente, las administraciones públicas crean valor a través de transacciones individuales con los ciudadanos –garantizando sus derechos, prestándoles servicios o con transferencias monetarias–, pero también existen otras formas. Según Moore (1984, citado en Echebarria & Mendoza, 1999), se puede generar valor en aquellas actividades o programas públicos en los que existen beneficiarios que no son usuarios o “clientes” directos del programa.

En este caso, el valor se crea en estas externalidades y en cómo estos programas expresan los valores y preferencias sobre el tipo de sociedad en el que sus miembros desean vivir.

También se puede generar valor al dotar a los programas sociales de capacidad de respuesta para afrontar amenazas, ya que aunque no se generen transacciones individuales, estas pueden repercutir, por ejemplo, en el sentimiento de seguridad que se proporciona a la sociedad. De la misma manera, la autoridad expresada a través de la dotación de regulación y su cumplimiento, pueden generar valor público en cuanto se modifican los patrones de conducta de personas y de empresas en nombre del interés público (Echebarria & Mendoza, 1999).

Dicho esto, es importante resaltar que las percepciones sociales sobre la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas, van a aumentar o disminuir el valor creado. Por ello, se deben considerar aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad como parte integral de dicho valor. Asimismo, se debe tener en cuenta que el valor no sólo está determinado por los beneficios de estas actividades, sino por tales beneficios menos su costo.

Public administrations are not primarily guided by their customers' (or citizens') wishes as they are bound to follow procedures stipulated by laws and guidelines. Also, operating within preset budgets, public administrations do not feature the same motivation for efficiency gains as do entities in the private sector, where every saved resource positively impacts the bottom line<sup>3</sup> (Jurish, Ikas, Wolf, & Krcmar, 2013, p. 5).

Por otro lado, en el sector público es difícil medir del valor creado por las organizaciones, entre otros factores, porque no existen los “números rojos” que den cuenta de los resultados negativos, como sí se pueden apreciar en los balances financieros de las empresas. En consecuencia, resulta complejo determinar si se han alcanzado los objetivos propuestos.

Según Echebarria & Mendoza (1999), existen tres causas fundamentales de la dificultad de medir el valor creado por las administraciones públicas:

- Carencia de precio: debido a que los bienes públicos no pasan por el mercado, no se les asigna un precio que determina su valor y, por tanto, es difícil cuantificar los montos de los ingresos asociados al volumen y valor para sus beneficiarios, así como la cuantificación de los costos.

---

<sup>3</sup> Traducción propuesta: Las administraciones públicas no se guían principalmente por los deseos de sus clientes (o ciudadanos), ya que están obligadas a seguir los procedimientos establecidos por las leyes y directrices. También, operan dentro de los presupuestos preestablecidos y no cuentan con la misma motivación para el aumento de la eficiencia como en el sector privado, donde cada recurso ahorrado impacta positivamente en el resultado final.

- Productos y resultados/impacto: se busca distinguir lo que un programa produce materialmente (outputs) y los resultados (outcomes) o impacto que realmente ha tenido la acción administrativa en la consecución de objetivos del programa o de los efectos no previstos.
- Relación entre productos y resultados/impacto: existe incertidumbre sobre la relación causal entre los outputs y outcomes.

Por tanto, “measuring the productivity of any jurisdiction, organization, program, or individual is particularly problematic in the public sector because of the problem of defining outputs and of quantifying measures of efficiency, effectiveness, and impact<sup>4</sup>” (Shafritz, Russell, & Borick, 2007, p. 334).

## 1.2. La sustitución del mercado por el proceso político

En la mayoría de organizaciones públicas, la actividad del Estado se concentra en la dotación de gran variedad de servicios a distintos niveles de gobierno, ya sean saneamiento, cultura, educación, etc. Por tanto, la mayor parte de dichas actividades se centra en la producción de bienes públicos o de bienes privados socialmente preferentes, sin pasar por el mercado.

Según ello, la teoría económica caracteriza como *bienes públicos* a aquellos que son indivisibles y que se suministran a toda la colectividad sin excluir a nadie.<sup>5</sup> Mientras que, según Echebarria & Mendoza (1999), los *bienes privados socialmente preferentes* son aquellos que sí son divisibles y se les puede dejar totalmente al mercado. No obstante, no todos los individuos pueden acceder a ellos, ya que no cuentan con el suficiente poder adquisitivo. En ese caso, el sector público asume su provisión, aunque casi nunca con carácter exclusivo, dejando un margen de actuación más o menos amplio al sector privado.

Así, se puede decir que los organismos públicos brindan gran variedad de servicios y productos; sin embargo, generalmente no escogen el ámbito de su actuación sino que les viene definido estatuariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios (Subirats, 1991, citado en Ramió, 2002).

---

<sup>4</sup> Traducción propuesta: "la medición de la productividad de cualquier jurisdicción, organización, programa o individuo es particularmente problemática en el sector público debido al problema de la definición de los productos y la cuantificación de las medidas de eficiencia, eficacia e impacto"

<sup>5</sup> La no exclusión puede generar que existan individuos que aprovechan estos servicios sin contribuir con su suministro y sin que se les prive de su consumo, estos son denominados free-riders (Echebarria & Mendoza, 1999).

### 1.3. Dinámica política

De acuerdo a Subirats (1991, citado en Ramió, 2002), el entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

Las organizaciones públicas están sometidas a presiones de naturaleza política, así como a una multiplicidad de actores involucrados en la gestión, además de la fiscalización por parte de los ciudadanos, de otras entidades gubernamentales, la prensa, etc. Por tanto, la toma de decisiones en el sector público no necesariamente depende solo de los funcionarios públicos a cargo de su gestión. Asimismo, estos funcionarios deben enfrentar un entorno volátil y con tiempos cortos, por los que no todas las decisiones responden a un criterio de largo plazo haciendo más difícil la planificación y el desarrollo de estrategias (Subirats, 1991, citado en Ramió, 2002).

En cuanto a la toma de decisiones, existen dos teorías contrapuestas que tratan de explicar este proceso en el sector público. Una de ellas es el enfoque racional, cuyo mayor exponente es Harold D. Lasswell (s/f, citado en Shafritz et al., 2007). Este último propone que la toma de decisiones debe tomar en cuenta todos los hechos y cada una de las consideraciones; sin embargo, en la práctica esto es imposible de cumplir.

En referencia a ello, Simon (1978, citado en Shafritz et al., 2007) señala que si bien es imposible tener todo el análisis de la información, los tomadores de decisiones llegan a un nivel de satisfacción en cuanto al cúmulo de información a la que sí se puede acceder y procesar para llegar a una decisión.

Una aproximación diferente es la de Lindblom, en la cual se rechaza que la toma de decisiones en el sector público se haga de manera racional (con toda la información). Por lo que, en cambio, se identificó que la toma de decisiones, y en general, el proceso de *policymaking*<sup>6</sup>, depende de un conjunto de pequeñas decisiones incrementales que se dan en respuesta a las condiciones políticas de corto plazo (Shafritz et al., 2007).

### 1.4. Asignación de recursos

El sistema político como mecanismo de asignación de recursos difiere del funcionamiento del mercado, ya que se preocupa por aspectos redistributivos y de equidad, la realización de

---

<sup>6</sup> El *policymaking* se entiende como un proceso multinivel e imbricado, que implica un esfuerzo convergente por lograr que las preferencias de implementación, herramientas de gobierno y calibración de las herramientas sean consistentes.; que todos los niveles de propósitos, objetivos y targets de la política pública sean coherentes; y que los objetivos de política sectoriales, instrumentos de gobierno, policy targets y calibraciones de política sean congruentes y convergentes (Howlett, 2009, citado en Ramírez, 2011).

transacciones administración-individuos y administración-sociedad, la ausencia de precios, y la falta de correspondencia entre la financiación que recibe determinada organización pública y su desempeño o capacidad de gestión (Echebarria & Mendoza, 1999).

En el sector público, la asignación de recursos no es resultado de la acción de la demanda y la oferta, como pasa en el mercado, es por ello que no necesariamente la eficiencia en costos en la organización se traduce en un incremento del presupuesto, ya que esta decisión depende de una cuestión tanto administrativa y como política (prioridades del gobierno).

The public offices operate in conditions of some complex and often ambiguous objectives, making the contractual relations to be incomplete. The measurement of the contribution of the offices to the public good as well as of each employee to realization of the organization objectives to which he belongs is the least imperfect in the public sector; if in private sector there is a key indicator of performance by which resources are allocated, namely the profit, in the public sector the allocation of resources is made by the availability of factors of political decision<sup>7</sup> (Guță, 2012, p. 98).

Por este motivo, según Guță (2012) la evaluación es imperfecta, ya que existe una asimetría de información entre los burócratas (beneficiarios del presupuesto dispuesto) y los políticos (representantes de los ciudadanos, quienes disponen del presupuesto en función de estos intereses): “concentration of expertise at lower levels of bureaucracy determines also a substantial information and control levers to influence policy at this administrative level to detriment of higher levels of political nature”<sup>8</sup> (p. 100).

A ello se suma que, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto, la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible (Subirats, 1991, citado en Ramió, 2002).

Además, como mencionan Echebarria y Mendoza (1999), el Estado tiene un marcado carácter instrumental, por lo que las administraciones públicas realizan una serie de objetivos que

---

<sup>7</sup> Traducción propuesta: Las oficinas públicas operan en condiciones donde los objetivos son complejos y a menudo ambiguos, lo cual determina que las relaciones contractuales sean incompletas. La medición de la contribución de las oficinas para el bien público, así como de cada empleado a la realización de los objetivos de la organización a la que pertenece, es por lo menos, imperfecta en el sector público; si en el sector privado un indicador clave de rendimiento por el que se asignan los recursos, es el beneficio económico, en el sector público la asignación de recursos se hace por la disponibilidad de factores basados en una decisión política.

<sup>8</sup> Traducción propuesta: “La concentración de conocimientos en los niveles inferiores de la burocracia determina que posean información sustancial y palancas de control para influir en la política a nivel administrativo en detrimento de los niveles más altos de carácter político.”

no les son propios como organización, en la medida en que estos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

Asimismo, la multiplicidad de objetivos por conseguir (salud, medio ambiente, etc.) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que se complica el uso de muchos instrumentos de mercado (Subirats, 1991, citado en Ramíó, 2002).

### **1.5. Principio de legalidad**

De la misma manera, las administraciones públicas están sujetas al principio de legalidad, es decir, deben actuar conforme a lo establecido en la ley. “The public administration represents a system that is governed by laws, rules and procedures that prescribe roles, skills, responsibilities but also boundaries”<sup>9</sup> (Guță, 2012, p. 97).

Esto puede llegar a limitar las acciones de las organizaciones públicas, las cuales deben actuar de acuerdo a lo que indica la ley mas no sobre lo que no prohíbe, como es el caso del sector privado.

The public officials make decisions of an administrative nature regarding implementation, in conditions of observance of stipulations being in force, of development concepts (embodied in law) proposed by political forum. Their methods of actions are severely limited by the regulations and procedures in force, to whom they must obey<sup>10</sup> (Guță, 2012, p. 99)

Por último, las organizaciones públicas tienen dos fuentes de legitimidad: por un lado tenemos la legitimidad del gobierno basado en el principio de la confianza legislativa: y por otro, la legitimidad de la administración, entendida como instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno y basada en el principio constitucional del mérito (Echebarria & Mendoza, 1999).

### **1.6. Fallas del Estado**

La naturaleza pública hace difícil monitorear a las organizaciones públicas y permite que sobrevivan pese a sus ineficiencias. A esas causas o condiciones que afectan el buen funcionamiento del Estado se les denomina Fallas de Gobierno o Fallas de la oferta burocrática,

---

<sup>9</sup> Traducción propuesta: "La administración pública representa un sistema que se rige por las leyes, normas y procedimientos que prescriben los roles, competencias, responsabilidades, así como los límites de acción"

<sup>10</sup> Traducción propuesta: Los funcionarios públicos toman decisiones de carácter administrativo sobre la implementación, en condiciones de respeto a las estipulaciones que están en vigor, de los conceptos de desarrollo (consagrados en la ley) propuestos por el foro político. Sus métodos de acción están severamente limitados por las normas y procedimientos vigentes, a los que deben obedecer.

entre las cuales se identifican: Pérdidas de Agencia (Ineficiencias X), Control Ex-ante, Fallas de Agencia y Dificultad para valorar productos o resultados (punto que se vio anteriormente).

En cuanto a las Pérdidas de Agencia (Ineficiencias X), el concepto de eficiencia en el sector público resulta difícil de aplicar de la misma manera que en el sector privado, no solo en cuanto a cuantificarla, sino también en definir los resultados de actividades públicas, lo que conlleva el riesgo de que estos se reduzcan a lo que puede ser objeto de medición (Echebarria & Mendoza, 1999).

Por ello, Leibenstein (1978, citado en Alvarez & Pandiello, 2003) sostiene que detrás de la noción de Ineficiencia X existe una hipótesis que determina que la presión ejercida desde el exterior es la que motiva a los miembros la organización para reducir costos. Es decir, la desviación del nivel óptimo de esfuerzo desde el punto de vista de la empresa y el nivel actual con el que los individuos están motivados.

Por otro lado, respecto al Control Ex-ante (ineficiencias por inflexibilidad), Weimer & Vining (2005) sostienen que los problemas que enfrentan los principales al evaluar el desempeño ex post de las agencias públicas lleva a la introducción de controles ex ante que restringen directamente la discrecionalidad de los jefes de agencia. “Por ejemplo, los jefes de agencia a menudo no pueden realizar gastos fuera de las estrechas categorías presupuestales, (...) o el sistema de carrera pública lento y complicado de contrataciones que reduce la habilidad de los gerentes de implementar nuevos programas rápidamente” (Weimer & Vining, 2005, pp. 26-27)

Asimismo, las entidades auditoras suelen tener un enfoque de control ex ante, es decir, la supervisión de las acciones se concibe como un minucioso control previo sobre los recursos a desembolsar (Echebarria & Mendoza, 1999).

En cuanto a las Fallas de agencia, podemos decir que es la relación entre dos partes denominas principal (población, electorado o ciudadanía) y agente (funcionario electo o nombrado por la administración), en la que los agentes se desvían de las intenciones o mandato del principal y a los costos de control, monitoreo y vinculación en que incurren ambas partes participantes para asegurar el apego al mandato (González-Aréchiga, 2009).

Como se ha visto, existen particularidades de las organizaciones públicas que las distinguen, en algunos aspectos, de la privada, ya sean por elementos como el factor político que influye en la toma de decisiones, la multiplicidad de stakeholders<sup>11</sup>, el principio de legalidad, etc, puntos críticos a ser considerados para su adecuada gestión.

---

<sup>11</sup> El término ‘stakeholder’ hace referencia a “cualquier grupo o individuo identificable que pueda afectar el logro de los objetivos de una organización o que es afectado por el logro de los objetivos de una

## 2. Las personas en las organizaciones públicas

Cada organización tiene una estructura, cultura, normas, una manera en como fluye la información, organización del trabajo, niveles, jerarquías, etc. que impactan en el comportamiento de las personas. En el sector público, se utiliza el término de burocracia<sup>12</sup> para entender algunos aspectos que están presentes en el funcionamiento de sus organizaciones.

Uno de los principales estudiosos del tema fue Max Weber, quien explica a la burocracia como una forma de organización que posee una serie de procedimientos y reglas estructuradas y que apuntan a la racionalización de la gestión, lo cual permite ejercer una mayor previsibilidad en la ejecución de tareas. Asimismo, presenta una clara división del trabajo, jerarquizada e impersonal (Merton, 1993).

De acuerdo con Merton (s/f, citado en Shafritz et al., 2007), la burocracia ejerce constante presión en las personas por ser metódicas y disciplinadas, para ajustarse a los patrones de obligaciones. Esta presión eventualmente causa que las personas se adhieran a las reglas como un fin en vez de un medio.

Además, la estructura burocrática despersonaliza la actuación de las personas, por una parte, esto permite que tomen decisiones difíciles que puedan involucrar aspectos personales que podrían afectar la objetividad de dichas decisiones.

Sin embargo, la despersonalización también puede generar que las ideas individuales y opiniones son generalmente no evaluadas respecto a su mérito sino por el rango.

Bureaucratic structure also stresses depersonalized relations, and power and authority gained by virtue of organization position rather than by thought or action. Thus ideas and opinions are valued not according to their intrinsic merit but according to one's rank<sup>13</sup> (Shafritz et al., 2007, p. 275).

Según ello, en organizaciones burocráticas es difícil lograr el cambio, ya que hay una orientación al seguimiento de normas y no existe una responsabilidad clara para lograr cambios significativos en el desempeño de la organización.

---

organización". Extraído de La evolución del concepto stakeholders en los escritos de Ed Freeman, IESE (2009).

<sup>12</sup> Es importante resaltar que aunque las organizaciones públicas pueden ser consideradas como burocráticas, esto último no es una característica única del sector.

<sup>13</sup> Traducción propuesta: La estructura burocrática hace hincapié en las relaciones despersonalizadas, y el poder y la autoridad adquirida en virtud de la posición de la organización en lugar del pensamiento o acción. Así, ideas y opiniones no son valoradas de acuerdo a su mérito intrínseco, sino de acuerdo al rango.

“The structures of a large bureaucracy are inherently conservative in that they are slow to change. Thus one of the perennial complaints about bureaucracy is its lack of responsiveness to changing conditions<sup>14</sup>” (Shafritz et al., 2007, p. 274)

Los organismos públicos comparten una cultura burocrática, que puede tener variantes y subculturas. Los principales determinantes de esta pueden ser, según Osborne & Plastrík (1998), los siguientes:

Al ser los organismos sujetos de escrutinio público, ya sea a nivel político, ciudadano, legisladores, grupos de presión, etc., tienden a defenderse y a tratar de complacer la opinión de dichos actores. En ese sentido, por el miedo a cometer errores, se asume pocos riesgos. Por otro lado, las oficinas del gobierno están casi siempre organizadas de manera multiestratificada, lo que determina la autoridad, la remuneración y las oportunidades profesionales, por lo que cambiar algo implica que se tenga que recurrir a instancias superiores, y por ello, generalmente no se intenta (Osborne & Plastrík, 1998).

De la misma manera, la administración está organizada burocráticamente, las ideas están separadas de los actos, los cuales se descomponen en funciones, las que se separan en unidades, que a su vez, se descomponen en puestos de trabajo y estos en tareas específicas que se codifican según rígidas categorías profesionales y descripciones laborales. Este modelo permite que las personas desempeñen un papel pasivo en un plan general que no precisa de su capacidad para aprender. Por otro lado, los organismos públicos suelen tener monopolios o cuasi monopolios, pues no tienen que hacer frente o tienen poca presión por parte de competidores o de clientes. Ante esa situación, al no derivarse consecuencias de sus rendimientos, los empleados tienden a mirar hacia adentro: elaboración presupuestos, el rango burocrático, etc., y no se preocupan por buscar la manera de mejorar los resultados (Osborne & Plastrík, 1998).

Si bien existen factores organizacionales propios de la burocracia que pueden influir de determinada manera en el comportamiento de los funcionarios públicos. Es importa recalcar que estos no necesariamente actúan conforme a estas condiciones.

En ese sentido, la motivación de los funcionarios públicos juega un papel clave en cuanto a su desempeño, en ese sentido, según Wilson (Guerra-García, 1999, p. 61), los servidores públicos actúan conforme a otros incentivos, no meramente económicos:

---

<sup>14</sup> Traducción propuesta: Las estructuras de una gran burocracia son inherentemente conservadoras, por tanto, son difíciles de cambiar. Así, una de las eternas quejas sobre la burocracia es su falta de capacidad de respuesta a las condiciones cambiantes.

Estos son básicamente: 1) el sentido de la responsabilidad, 2) el estatus que se deriva del reconocimiento individual y del poder personal y 3) los beneficios asociados a la pertenencia a una organización que es favorablemente reconocida por la mayoría de la sociedad.

Asimismo, Knoke y Wright-Isak (1982, citado en García & Valencia-Dongo 2010) explican categorías de motivaciones que toman en cuenta los trabajadores a la hora de decidir si trabajan en el sector público o privado.

- Racionales: Acciones centradas en la maximización de la utilidad, participan en la formulación de buenas políticas públicas puede incrementar la noción de importancia de uno mismo.
- Basadas en las normas: el rol de valores como el nacionalismo, lealtad al país, etc.
- Afectivas: Comportamiento que responde a respuestas emocionales a diversos contextos; el compromiso a una política puede venir de una convicción genuina sobre su importancia social.

Además, en un estudio realizado para el contexto peruano, Valder & Villaseca (2009) señalan que a pesar de que el sector privado es el que brinda un mayor retorno por año adicional de estudios, los trabajadores con mayor capital humano se ven atraídos por el sector público. Ello puede deberse a que se le atribuyen beneficios adicionales al salario percibido: prestigio, seguridad laboral y vocación de servicio los cuales podrían inclinar la balanza a la hora de elegir el sector laboral.

A manera de cierre, se puede decir que las personas responden a un entorno organizacional; no obstante, tal entorno influye hasta cierto punto, por lo que existen elementos personales que permanecen sin alteración. Asimismo, dichas condiciones, que generalmente en el Estado, son parte de las características de la burocracia, pueden generar una despersonalización de la gestión, que las personas se enfoquen en el cumplimiento de la ley como un fin y no como un medio, falta de decisión y responsabilidad por la realización cambios, entre otros. Sin embargo, las personas pueden tener incentivos positivos para el trabajo en el Estado que no sean netamente económicos, los cuales vienen dados principalmente por el sentido de responsabilidad y por la idea de contribuir con la mejora de la sociedad.

### **3. Modelos de organización y las reformas del Estado**

Para entender la dinámica organizacional de las entidades públicas en el Poder Ejecutivo peruano, resulta pertinente conocer los modelos de organización del Estado y el contexto de reformas, específicamente que han surgido en Latinoamérica, las cuales han influido de manera particular en las iniciativas de cambio en el Estado peruano.

Durante el siglo XIX hasta mediados del siglo XX, los modelos de organización pública del Estado configuraron una compleja cultura institucional que trajo como consecuencia la generación periódica de reformas durante los años 90 (Atrio & Piccone, 2008).

Según Fernández Toro (2006), estos modelos son: el Estado pre burocrático y el burocrático o racional normativo. El primer modelo se caracteriza por ser clientelista, patrimonialismo y elevadamente autoritario; mientras que el segundo incorpora la racionalización del funcionamiento del Estado, así como la separación entre las actividades que obedecen a una racionalidad política de las que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad técnica (ver Anexo C).

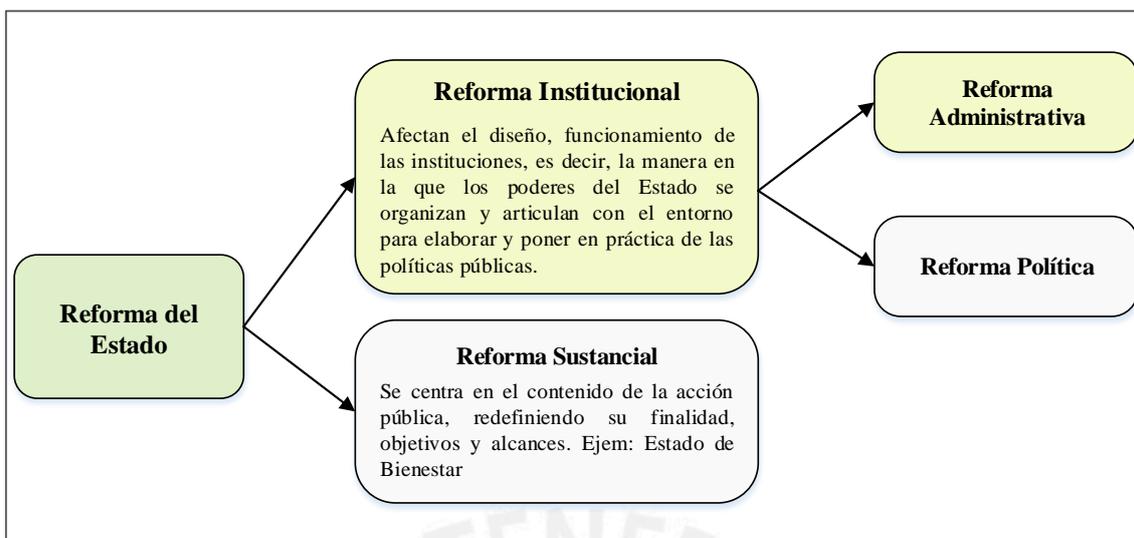
La experiencia previa dejó en evidencia que “la ausencia del Estado ya no es un escenario posible, pero tampoco lo es la falta de eficiencia y eficacia en su gestión. [Por lo que] las actuales reformas públicas tienen que ver con una nueva concepción del esquema racional-normativo” (Fernández, 2006, p. 13).

Las reformas buscan alterar el modo de razonamiento de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de sus actores (Echebarria, 2000).

La historia del siglo XX recoge innumerables intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia. No obstante, cabe resaltar que estos esfuerzos hacen referencia a un tipo de reformas en particular, las ‘reformas administrativas’, pues concuerda de manera más precisa al tipo de cambios impulsados durante dicho período (Oszlak, 1999).

El concepto de reforma administrativa hace referencia a su carácter de intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del poder ejecutivo (Echebarria, 2000).

Para tener una mayor comprensión sobre los tipos de reformas del Estado, Echebarria (2000) hace la siguiente distinción, como se puede observar en la figura 1:

**Figura 1: Tipos de reformas del Estado**

Adaptado de Echebarria (2000)

### 3.1. Ciclos de reforma en Latinoamérica

Sobre las reformas administrativas durante el siglo XX, la experiencia latinoamericana brinda numerosos ejemplos de intentos recurrentes de su implementación hasta aproximadamente los años 70. A este período, Oszlak (1999) lo denomina como la prehistoria reformista (pre-80), antes de que las reformas comenzaran a ordenarse y numerarse según generaciones.

Durante el período pre-80, el clima ideológico reservaba al Estado el papel de instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba su intervención en ningún plano. Las estructuras y dotaciones estatales habían alcanzado su máxima expansión, al igual que el aparato empresarial, regulador y subsidiador del Estado. Sin embargo, las reformas de gran escala, entendidas como intentos sistemáticos y masivos dirigidos a transformar a fondo la administración pública, no consiguieron ser implantadas exitosamente en América Latina (ver Anexo D).

Por otro lado, las reformas que impulsaron muchos de esos mismos países desde la segunda mitad de los 80 y, especialmente, durante la actual década de los 90, pudieron concretarse con un grado de éxito mayor. Estas iniciativas se les conoce como reformas de 'primera generación' (Oszlak, 1999).

Lo que marcó el éxito entre ambas iniciativas reformistas se puede atribuir al hecho de que las reformas pre-80 tendieron a fortalecer y tornar más eficiente el aparato estatal existente, tal como aparentemente se intenta ahora con las llamadas 'reformas de segunda generación'. En cambio, las reformas de primera generación tuvieron como objetivo central encoger al Estado, no necesariamente mejorarlo (Oszlak, 1999).

Esto partió de un diagnóstico que atribuía la crisis económica, en la que estos países se encontraban, al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz Estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del Estado durante el período pre-80. Para ello, la solución fue sustituir el Estado por el mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica (Oszlak, 1999)

En ese sentido, las reformas de primera generación correspondieron a la etapa fácil de la reforma del Estado: comprometieron un activo liderazgo del poder ejecutivo, sustrayéndolo, de la discusión política parlamentaria. Ello fue facilitado, además, por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores, la viabilidad político-ideológica favorable y la relativa simplicidad de las propias reformas planteadas. No se trataba de introducir cambios, sino de extraer áreas de la competencia estatal, de desprenderse de dominios funcionales: la intención no era mejorar la gestión sino reducir su ámbito (Oszlak, 1999).

Sin embargo, achicar y recortar no equivale a reformar, y el resultado de las reformas económicas ha sido un Estado más pequeño, pero también más deforme e inadaptado para ejercer las múltiples responsabilidades que asume. Por ello es que se habla de la necesidad de una ‘segunda generación de reformas’ para encarar el reto pendiente de renovar la institucionalidad administrativa (Echebarria, 2000).

Las reformas de segunda generación coinciden, en gran medida, con los objetivos (aunque no siempre sus instrumentos) que se vieron frustrados durante el largo periodo previo a los años 80. Es decir, esta nueva generación de reformas vendría de la necesidad de aprobar las asignaturas que quedaron pendientes al cabo de décadas de reforma administrativa inacabada: fortalecer lo que queda e incorporar nuevas funciones que procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados.

Para ello, existe un verdadero supermercado de modelos de ‘Estado deseable’, donde cambian los títulos pero no mayormente la naturaleza de los productos ofrecidos. Más que técnico, el problema a resolver es político, aun cuando las capacidades institucionales sean todavía débiles. La gran tarea del Estado nacional es preservar el necesario equilibrio entre las tres grandes cuestiones que conforman su agenda y se encuentran en tensión permanente: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Se requiere una fuerte coalición política para mantener esta tensión bajo control y revertir los hechos consumados que produjo la primera reforma en cada uno de esos planos (Oszlak, 1999, p. 95).

De la misma manera, quedan pendientes el contar con actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma, ensanchar la esfera pública incorporando nuevos actores movilizados a través de genuinos mecanismos participativos, evitar

las transferencias indeseables de ingreso y riqueza que ahondan la brecha social, alentar el desempeño ético, abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas (Oszlak, 1999).

### **3.2. Reformas en el Perú a partir de la década de los 90**

Para comprender con mayor profundidad el alcance de los cambios en las organizaciones del Estado peruano es necesario contextualizar el entorno de reformas previo que configuraron a las organizaciones del sector público peruano, principalmente, del Poder Ejecutivo (ver Anexo E).

Al inicio de la década de los 90s, el Perú se encontraba en una situación de crisis económica y de violencia interna muy fuertes. En ese escenario, la lógica intervencionista del Estado estaba muy enraizada y, por tanto, tenía gran participación en la actividad económica. A pesar de estar ausente en buena proporción del territorio (Casas, 2012).

De la misma manera, en esa época estuvieron en “todo su apogeo las ideas del Consenso de Washington que planteaban la reducción de la presencia del Estado y el establecimiento de una economía con una reducción significativa de regulaciones de manera que permitieran un crecimiento económico sostenido” (Casas, 2012, p. 22). Por ello, dado el sentido de urgencia por cambios, conjuntamente con el impulso de organismos internacionales, se introdujeron una serie de acciones para la reducción del papel del Estado en la economía, lo que permitió la liberación de una serie de precios claves que eran fijados por este, la unificación del tipo de cambio y el inicio de un proceso de privatización de empresas públicas (Casas, 2012).

Además, ante la necesidad de recuperar el control de las cuentas fiscales, las medidas impulsadas se enfocaron en elevar los ingresos y la reducción de los gastos. Por ello, una de las primeras acciones fue potenciar al ente recaudador del Estado, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), que fue dotada de autonomía presupuestal, la posibilidad de contratar personal calificado para un manejo profesional de la entidad y se permitió que operara bajo el régimen laboral del sector privado [Decreto Legislativo N° 728] (Casas, 2012).

Por otro lado, para reducir el gasto fiscal se impulsó la salida de personal del Estado, con lo que más de 100,000 personas dejaron el sector público. Y, por otro lado, se inició un proceso de privatización de empresas públicas las cuales eran deficitarias y tenían niveles de eficiencia muy bajos. A su vez, se crearon organismos técnicos de regulación bajo el esquema de ‘islas de

eficiencia'<sup>15</sup> (Casas, 2012). Dado que estas no estaban sujetas a muchas reglas de los sistemas administrativos, permitieron incrementar el nivel de eficiencia de la administración pública en un plazo muy corto y sin tener que pasar por todo un proceso de reforma del sector público (Ugarte, 2000).

En un segundo momento, a partir de 1996, se realizó otro intento de reformas significativo, en este escenario se apuntó a la modernización del Estado, flexibilizando y simplificando los sistemas administrativos mediante una importante desregulación de los mismos de manera que el aparato estatal sea más eficiente (SERVIR, 2012b, p. 3).

En ese sentido, “se iniciaron ejercicios de planeamiento estratégico en diversos ministerios y se crearon equipos de apoyo que permitieran monitorear el cumplimiento de las metas establecidas” (Casas, 2012, p. 26). Además, se desarrollaron estudios referidos a la estructura del Estado, a la racionalización del personal y la mejora de los sistemas administrativos con ayuda de organismos multilaterales y de la cooperación internacional.

Un aspecto importante fue la desactivación del Instituto Nacional de Planificación (INP), que se creó bajo un esquema de planificación centralizada, en la cual cualquier decisión de gasto e inversión pública dependía de esta entidad, por lo que se convirtió en un impedimento importante para la eficiencia y ejecución del gasto (Ugarte, 2000).

Se considera que este ciclo de mejoras no logró lo planteado ya que no obtuvo el suficiente apoyo político, dada las medidas que se proponían, como la reducción de personal, la cual había generado gran turbulencia política al inicio de la década (Casas, 2012).

Por otro lado, en un tercer momento, a partir del año 2001, se inicia un nuevo proceso de modernización de la gestión pública, con la aprobación de la Ley Marco de Modernización de la Administración Pública el año 2002 y la reestructuración de la distribución de funciones de las diferentes entidades del Estado, contenida en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)<sup>16</sup>, Ley N° 2915, del año 2007. En ese sentido, un factor importante a considerar es el nuevo escenario de descentralización iniciado con la reforma constitucional del año 2001 y que se consolidó con la Ley de Bases de la descentralización y las leyes orgánicas de Gobiernos regionales (Casas, 2012). Las principales implicancias de esta reforma fueron, según Casas (2012, p.27):

---

<sup>15</sup> Las ‘islas de eficiencia’ son oficinas no orgánicas a los ministerios financiadas por recursos de cooperación internacional o eran creadas con un régimen laboral privado y bajo un régimen especial de gestión (diferentes reglas de presupuesto y adquisiciones principalmente, administrado por un órgano ad-hoc, la Oficina de Organismos e Instituciones del Estado (OIOE), creado en el Ministerio de Economía y Finanzas originalmente para administrar empresas públicas (Ugarte, 2000, p. 401).

<sup>16</sup> En adelante se utilizará el término de LOPE.

- La introducción de Presupuesto por Resultados en el año 2006.
- La creación del Sistema Nacional de Inversión Pública orientado a establecer estándares y metodologías de formulación y evaluación de proyectos con el fin de asegurar un mínimo de calidad y consistencia al gasto de inversión realizado por el Estado en los tres niveles de gobierno.
- La promulgación de la Ley de transparencia y acceso a la información que otorga al ciudadano el poder de poder solicitar cualquier información por parte de las entidades del Estado y ciertas obligaciones por parte de las instituciones estatales de publicar cierta información.
- La creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como institución encargada de la prospectiva y del establecimiento de objetivos estratégicos del país.
- La creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como parte de la implementación del Acuerdo de Complementación Económica entre Estados Unidos de Norteamérica y Perú en el año 2008.

#### **4. El Poder Ejecutivo peruano**

Según la LOPE, Ley N° 29158, el Poder Ejecutivo es la organización del gobierno nacional que ejerce las funciones del gobierno del país, está conformado por Presidencia de la Republica, el Consejo de Ministros, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerios, Entidades Públicas del Poder Ejecutivo (Organismos Públicos (OP), Programas y proyectos especiales y Empresas de propiedad del gobierno nacional).

Asimismo, en el Artículo 22 de dicha ley, se sostiene que los ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales<sup>17</sup>, asumiendo la rectoría respecto a ellas. La cual implica que son la máxima autoridad nacional y que deben orientar la actividad de todo el Estado y de la actividad privada en la materia.

El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno se establece en su Ley de Organización y Funciones. “Se crean, fusionan y disuelven mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo, pero el redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se puede hacer

---

<sup>17</sup> Los Ministerios pueden comprender uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad. Asimismo, el sector puede estar constituido por los Organismos Públicos dependientes o adscritos al Ministerio en cuestión.

mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros” (Arguedas & Ugarte, 2008, p. 11).

Entre ellos, resalta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debido al poder que concentra. Además, es el único Ministerio que figura directamente en la Constitución, al igual que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Presidencia de la República, los cuales conforman el núcleo estratégico del Estado, ya que sin la aprobación de estos, ninguna iniciativa o disposición podría hacerse válida (Arguedas, Romero, & Ugarte, 2010).

De acuerdo al Artículo 24 de la LOPE, los ministerios tienen la siguiente estructura orgánica:

- Alta Dirección: Conformada por el Ministro, Viceministros y Secretario General.
- Órganos de Control Institucional: Son los encargados del control gubernamental conforme a la ley de la materia.
- Órganos de administración interna: Son los encargados de la planificación, asesoría y apoyo a las funciones sustantivas de la entidad.
- Órganos de línea: Órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad.

Por otro lado, los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, con competencias de alcance nacional y que se encuentran adscritas a un Ministerio, pudiendo ser de dos tipos: Organismos Públicos Ejecutores y Especializados.

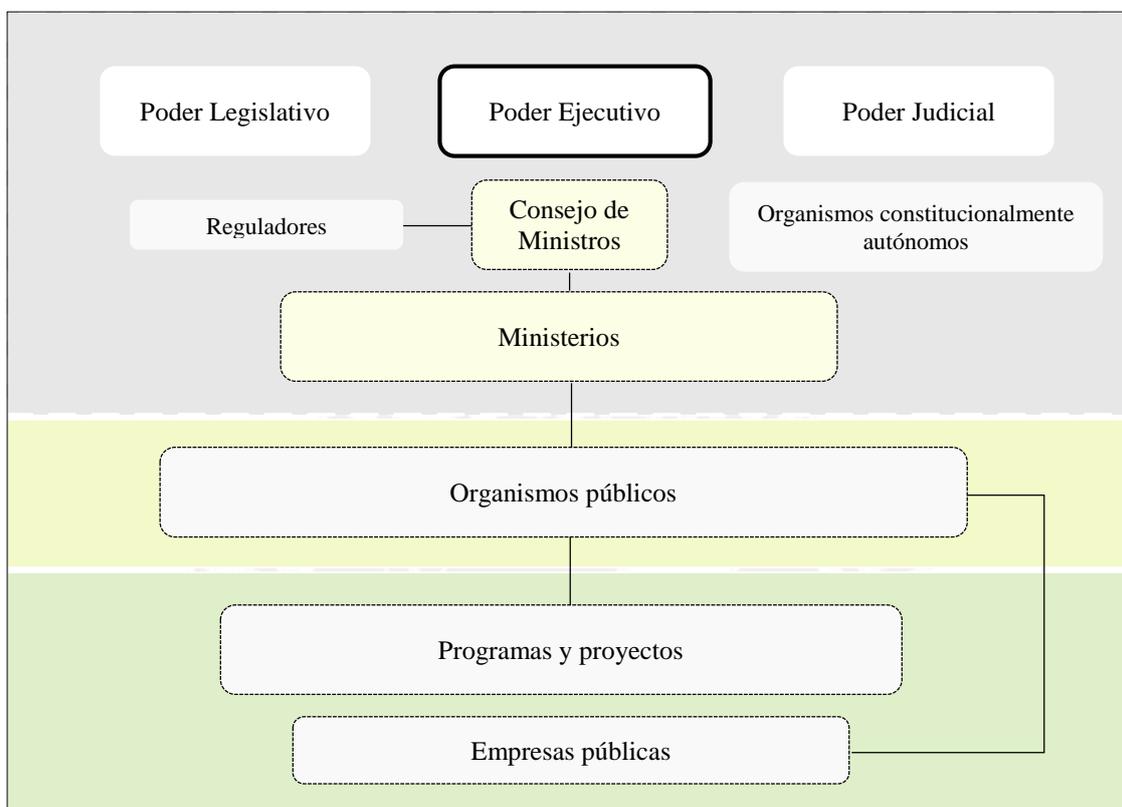
Los Organismos Públicos Ejecutores, se crean cuando existe la necesidad de contar con una entidad con administración propia debido a la magnitud de las operaciones o para la presentación de servicios específicos. Por ejemplo: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCITEC), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

En cuanto a los Organismos Públicos Especializados, estos pueden ser de dos tipos (LOPE, Art 32):

- Organismos Reguladores: Se crean en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Por ejemplo: OSITRAN, OSINERGMIN, etc.
- Organismos Técnico Especializados: Establecen instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a

mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores público o privado. Por ejemplo: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), etc.

**Figura 2: Organigrama del Poder Ejecutivo peruano**



Adaptado de: Arguedas & Ugarte (2008)

Un aspecto importante respecto a la gestión de dichas entidades son los sistemas, los cuales se definen como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organiza las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Órganos Constitucionales y los niveles de Gobierno (LOPE, Art. 43).

En ese sentido, los sistemas son una especie de *macroprocesos*, es decir, procesos que articulan a todo el Estado, diseñados para realizar ciertas labores de rutina de las instituciones o como mecanismo de articulación de las actividades de las organizaciones públicas, para lo cual cuentan con un marco legal propio (Arguedas et al., 2010)

Se encuentran a cargo de un Ente Rector que constituye la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, que dicta normas establece los procedimientos relacionados con su ámbito. (LOPE, Art. 45)

- Sistemas funcionales: Tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.
- Sistemas administrativos: Regulan la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

En ese sentido, los sistemas administrativos dictan la realización de los procesos de la entidad relacionados a sus funciones más sustantivas de la administración interna referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública para la provisión de servicios públicos. Se ejecutan a través de sus órganos de línea, apoyo y asesoría, según corresponda (Bastidas & Pisconte, 2009).

**Tabla 1: Sistemas administrativos del Poder Ejecutivo y sus entes rectores**

Sistema Administrativo	Ente Rector
Gestión de Recursos humanos	PCM – SERVIR
Abastecimiento	MEF – OSCE
Presupuesto Público	MEF – DGPP
Tesorería	MEF – DGTP
Endeudamiento Público	MEF – DGEP
Contabilidad	MEF – CONTADURÍA PÚBLICA
Inversión Pública	MEF – DGIP
Planeamiento Estratégico	PCM – CEPLAN
Defensa Judicial del Estado	MINJUS – CNDJE
Control	CONTRALORIA
Modernización de la Gestión Pública	PCM – SGP

Adaptado de: Arguedas et al. (2010), actualizado al 2015.

#### 4.1. Servicio civil peruano

El funcionamiento de las entidades públicas se debe a la presencia de autoridades políticas y servidores públicos que asumen un conjunto de atribuciones de acuerdo al cargo que ocupan y sus funciones. Por ello un aspecto importante en las organizaciones del Poder Ejecutivo, así como del Estado peruano, es el servicio civil, el cual según la Autoridad Nacional del Servicio Civil-

SERVIR<sup>18</sup> (2012b) está conformado por todas las personas que trabajan al servicio del Estado y, por extensión, el conjunto de reglas que rigen la gestión de los recursos humanos.

Un aspecto resaltante es la coexistencia de varias modalidades contractuales: la carrera administrativa (D. Leg. 276), el régimen privado (D. Leg. 728), los contratos administrativos de servicios (CAS) (D. Leg. 1057 de 2008, modificado en 2011), la gerencia pública (D. Leg. 1024), los funcionarios altamente calificados (Decreto de Urgencia 051-2011), el Fondo de Apoyo Gerencial (Decreto Ley 25650-1992), y la locación de servicios (Boyer Carrera, 2014, citado en IacoveIllo, 2015).

Todas estas modalidades contractuales, en especial las primeras tres, vienen coexistiendo en la administración pública peruana y configuran un escenario de gran dispersión normativa y salarial que complejiza la gestión sistémica del servicio civil. Esto último ha generado problemas de administración del recurso humano, puesto que:

(...) Los que tienen naturaleza temporal son generalmente los más capacitados y por tanto absorben tareas que deberían ser realizadas por los permanentes. Estos, a su vez, sienten un natural malestar respecto a los otros trabajadores que ha sido creando un distanciamiento entre ambos grupos. La inestabilidad de los primeros, además, contribuye a que los cambios políticos afecten el funcionamiento de las entidades, ya que de un lado, no existe “memoria institucional” que permita mantener continuidad en las políticas y, del otro, tampoco tienen incentivos claros para cumplir a cabalidad con sus funciones, puesto que su permanencia no dependerá de su rendimiento (Ugarte, 2000, p. 411).

Además, “la política de remuneraciones no permite brindar incentivos adecuados (...) debido a una política irracional de incrementos salariales que se mantuvo por muchos años” (Ugarte, 2000, pp. 407-408)

Por ejemplo, el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) ha servido para aumentar el ingreso de los trabajadores de la carrera administrativa (Reg. 276), sin embargo, este pago adicional no ha sido producto de un mejor desempeño de los servidores. “Situación ha generado informalidad y desorden en la administración pública, yendo en contra de un sistema de remuneraciones que pretende ser eficiente y meritocrático” (SERVIR, 2012b, p. 45).

Asimismo, existe inflexibilidad respecto a la salida y acceso del trabajador al Estado, por una parte, los servidores públicos deben ingresar por el nivel más bajo de su categoría y las plazas deben cubrirse con ascensos por concursos. En cuanto a la salida, el diseño del sistema hace que

---

<sup>18</sup> En adelante SERVIR

sea casi imposible que esta situación se presente, pues “la estabilidad laboral que gozan los servidores públicos solo se puede romper por causales taxativamente establecidas en las disposiciones legales y luego procedimientos administrativos muy complejos y que por su diseño, pocas veces logran resultados” (Ugarte, 2000, p. 408). En ese sentido, de acuerdo con las normas legales, la carrera administrativa concluye exclusivamente por motivos de fallecimiento, renuncia, cese definitivo y destitución (SERVIR, 2012b).

Por todo ello, el escenario actual de diversidad de regímenes, gran heterogeneidad de escalas salariales (produciendo inequidad) y las formas de acceso al empleo público (afectando el mérito); así como la ausencia de evaluaciones y falta de dispositivos de gestión del clima laboral y déficit de capacidades técnicas e institucionales, repercuten en varias de las dimensiones más importantes de la gestión de recursos humanos en el Estado.

- Algunos datos de la fuerza laboral del Estado peruano

En cuanto a la fuerza laboral al interior del Estado peruano, la edad promedio del servidor público es de 41 años, siendo mayor, el grupo de personas entre los 40 y 65 a más (SERVIR, 2012a).

Exceptuando las carreras especiales (profesores, profesionales de la salud, fuerzas armadas y policiales, diplomáticos, jueces, servidores penitenciarios, entre otros), los servidores públicos forman parte en un 43% del gobierno nacional, 35% a los gobiernos locales (municipalidades) y 22% a los gobiernos regionales.

Además, en cuanto a la cantidad de personas por regímenes laborales, al 2010, al distribución fue la siguientes: Las carreras especiales fueron el 59%, en un segundo nivel, con 17% CAS, y los del régimen laboral 276 con 16%, los del régimen laboral 728 con 7% y otros 1% (Iacoviello, 2015)

Por otro lado, a enero de 2015 se encontraban registrados 372 sindicatos del régimen laboral privado-público-mixto (Ministerio de trabajo), 19 de los cuales aquellos con mayor impacto en el empleo público son la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP) y la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) (Iacoviello, 2015, p. 15)

#### ***4.1.1. Reforma del servicio civil***

En el 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), la cual tienen como uno de sus pilares fundamentales, la reforma del servicio civil con el cual se establezcan un sistema de derechos y deberes para el correcto funcionamiento del

empleo público, selección de personal y el fortalecimiento de la Institución del Sistema de Gestión del Servicio Civil (Secretaría de Gestión Pública, 2013, citado en Iacoveillo, 2014)

Uno de los principales hitos de la reforma fue la creación de SERVIR en el 2008, que como ente rector del Sistema Administrativo de Recursos Humanos, lidera el proceso de cambio del servicio civil y dota de planificación estratégica al sistema, más allá de los lineamientos de administración general que se pueden dar.

Asimismo, la aprobación de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057) –reglamentada durante 2014– tiene como objetivo establecer progresivamente un régimen único y de forma exclusiva para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y para aquellas encargadas de gestionarlo. Esta nueva ley apunta a un progresivo ‘tránsito’ del personal de los tres regímenes generales (Reg. 276, 728 y CAS) a la nueva carrera de servicio civil, común a la mayoría de las instituciones del gobierno nacional, regional y municipal, salvo los casos explícitamente exceptuados. De esta manera se racionaliza el esquema normativo bajo una única figura legal marco que, en combinación con normativas complementarias, herramientas y tecnologías de gestión, permitan comenzar a organizar en forma sistémica a los recursos humanos del Estado (Iacoviello, 2014).

En el último Diagnóstico Institucional del Servicio Civil elaborado por el BID, se reconoce que el Perú ha tenido avances significativos respecto a evaluación hecha el 2004, en donde quedo en el puesto 17 de 21 países evaluados. En efecto, con la creación de SERVIR en el 2008 y la aprobación de la Ley del Servicio Civil, la gestión del empleo se ha visto fortalecida, en un corto periodo a pesar de que los procesos de este tipo son de largo plazo. En este punto, uno de los desafíos de la reforma es la voluntad política de continuar con el proceso (Iacoviello, 2015).

### CAPÍTULO 3: LA GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Para comprender mejor la gestión del cambio organizacional y la dinámica sobre la cual trabaja, es necesario iniciar este capítulo dirigiendo la atención hacia al término ‘organización’ y cómo su definición se relaciona intrínsecamente a una perspectiva de sistemas. Esto debido a que “un problema que enfrentan usualmente los agentes de cambio (...) es que emplean un modelo mecánico, en donde se desglosa el cambio en pequeños elementos, cuando la tarea, en realidad, consiste en trabajar la dinámica organizacional y no elementos aislados” (Duck, 2000, p. 73).

Al respecto, las sociedades en todos los países se han convertido en una sociedad de organizaciones en la cual la mayoría de tareas sociales se realizan dentro de estas. Durante la segunda mitad del siglo XX, el mundo empezó a transformarse con mayor intensidad y el viejo modelo burocrático funcional se volvió inflexible y lento para los cambios que ocurrían en el ambiente (Chiavenato, 2000).

Ante ello, las organizaciones intentaron establecer nuevos modelos de estructuras que les permitiera adaptarse a las nuevas condiciones. La vieja concepción de relaciones industriales fue reemplazada por la administración de los recursos humanos: las personas como recursos vivos y no como factores materiales de producción; la cual ha ido evolucionando y mejorando conforme han pasado los años (Chiavenato, 2000).

A diferencia de las agrupaciones sociales tradicionales<sup>19</sup>, la organización se diseña adrede para la consecución de objetivos que no podrían alcanzar las personas individualmente (Drucker, 1994). Según esto, para Chiavenato (2000) la organización se define de la siguiente manera:

Una organización es un sistema de actividades conscientemente coordinadas, formado por dos o más personas, cuya cooperación recíproca es esencial para la existencia de aquella. Una organización solo existe cuando: 1. hay personas capaces de comunicarse, 2. están dispuestas a actuar conjuntamente, y 3. desean obtener un objetivo común” (p.7).

De igual forma, “las organizaciones son sistemas humanos de cooperación y coordinación acoplados dentro de unos límites definidos para perseguir metas y objetivos compartidos” (Hodge, Anthony, & Gales, 2003, p. 13).

Si bien estas definiciones coinciden en la conformación ‘humana’ de las organizaciones, dejando claro el rol central que juegan los individuos, Drucker (1994) agrega una característica adicional: la especialización del trabajo, indicando que “una organización es eficiente únicamente

---

<sup>19</sup> Según Peter Drucker (1994), las agrupaciones sociales tradicionales son la sociedad, la comunidad o la familia

si se concentra en una sola tarea. Cuanto más especializados sean los conocimientos, más eficientes serán, y mayor es su capacidad de rendimiento en la tarea que le compete” (p. 9).

Por otro lado, es importante resaltar la perspectiva de sistemas en las organizaciones, pues “permite abordar con más amplitud y con un enfoque situacional, la complejidad de las organizaciones y la administración de sus recursos” (Chiavenato, 2004, p. 5).

Según ello, una mirada sistémica representa una idea de que las organizaciones se componen por partes y que estas interactúan entre sí de manera dinámica para alcanzar las metas organizativas, centrándose en su interdependencia (Hodge et al., 2003).

Más aún, considerando la definición de ‘sistema’ de Collerette & Delisle (1988) “como un conjunto más o menos complejo de partes en mutua interacción, estando dicho conjunto en contacto con un entorno dado” (p. 18), es importante resaltar que parte de entender a una organización como un sistema, es ser consciente de que convive en un entorno, tanto interno y como externo, que influye en la comprensión de la interdependencia de las partes. En este sentido, “la organización puede considerarse como un modelo genérico de sistema abierto<sup>20</sup>” (Chiavenato, 2004, p. 18).

## 1. Cambio y Cambio Organizacional

Por su misma naturaleza dinámica, comprender el cambio es tratar de entender un conjunto complejo de fenómenos, de movimientos entre otros movimientos, dentro de un sistema (Collerette & Delisle, 1988). A ello, además, se agrega el hecho que algunos de los problemas referentes al cambio están relacionados a las diferentes formas de entenderlo, desde las concepciones que se encuentran en los diccionarios, como “dejar una cosa o situación para tomar otra, convertir o mudar algo en otra cosa, asumir una posición, curso o acción diferente” (RAE, 2012); hasta otras definiciones como “la alteración del statu quo” (Hodge et al., 2003), “hacer cosas diferentes” (Robbins & Judge, 2013), “transición de una situación a otra (...) transformación, alteración, interrupción y ruptura” (Chiavenato, 2004). Sin embargo, estas definiciones son aún genéricas, es decir, el término ‘cambio’ podría aplicarse en cualquier situación a la que se ajuste y no precisamente para fines organizacionales.

Adicionalmente, Proulx (2014) y Collerette & Delisle (1988) identifican dos características más al definir el cambio como “toda modificación de un estado a otro, que es observada en el entorno y posee un carácter relativamente perdurable”. Respecto a lo último,

---

<sup>20</sup> El enfoque de sistema abierto concibe el sistema social como una relación dinámica y constante con el ambiente, que recibe insumos, los transforma de diversos modos y elabora productos. El sistema es abierto no sólo en relación con su ambiente, sino también consigo mismo o ‘internamente’, lo cual hace que las interacciones entre sus componentes afecten al sistema como un todo (Chiavenato, 2004).

Blejmar (2000) agrega que, al estar las organizaciones inmersas en este entorno, el cambio se considera un requerimiento inherente al devenir organizacional en su búsqueda de una adaptación activa al doble desafío de articularse en y con el contexto: con la comunidad de pertenencia y su propio contexto interno (gente procesos, culturas, etc.). Entonces, en general las organizaciones se encuentran demandadas desde adentro y desde afuera por cambios efectuados en el entorno (Pérez, Maldonado, & Bustamante, 2006).

Como se ha podido apreciar, efectivamente las referencias conceptuales sobre el cambio son diversas; no obstante, la presente investigación se centrará en las atribuidas específicamente al ‘cambio organizacional’. En este sentido, Collerette & Delisle (1988), en extensión a lo ya descrito en el párrafo anterior, definen el cambio organizacional de la siguiente manera:

Definimos ‘cambio organizacional’ como toda modificación observada en la cultura o la estructura de un sistema organizacional y que posee un carácter relativamente perdurable. (...) Subrayemos dos aspectos de esta definición: 1. Modificación observada: lo que hace que haya cambio no es que la modificación sea más o menos grande, sino más bien que sea observada, es decir, que obligue a modificar sus percepciones a quien vive en el entorno. 2. Relatividad del cambio: el valor del cambio corresponde al juicio de quien lo observa (Collerette & Delisle, 1988, pp. 30-31).

A este primer acercamiento conceptual del cambio organizacional, Newstrom & Davis (2003) agregan una característica adicional que resaltará a lo largo de la investigación: la dimensión personal del cambio. Según ello, afirman lo siguiente:

El cambio es toda alteración en el ambiente laboral y que afecta la operación esperada de los empleados. Estas modificaciones pueden ser planeadas o no, catastróficas o evolutivas, positivas o negativas, fuerte o débiles, lentas o rápidas, y estimularse interna o externamente. Sin importar su fuente, naturaleza, origen, velocidad o fuerza, los cambios producen profundos efectos en quienes los experimentan (Newstrom & Davis, 2003, p. 355).

Cabe resaltar que aquí los autores están dando a conocer desde ya algunos aspectos bajo los cuales podríamos clasificar las formas del cambio, lo cual será explicado con mayor detalle posteriormente.

### **1.1. Fuentes de cambio**

Cuando Blejmar (2000) menciona en su definición de cambio organizacional que existe un esfuerzo por adaptarse a un entorno, hace hincapié en diferenciar entre la comunidad de pertenencia y su propio contexto interno, desde los cuales aparecen estímulos o tensiones para

que el cambio efectivamente surja. Estas tensiones generadas del entorno han sido identificadas con diferentes términos respecto al cambio: factores, exigencias, causas, como muestran los autores a continuación:

- Las organizaciones cambian para responder a las exigencias internas que tocan con su propia evolución y entropía, tanto como para enfrentar las exigencias externas relacionadas con su propio crecimiento y con el mundo de la competencia en que se inscriben. (...) Siendo un poco más puntuales, las exigencias que llevan a cambiar a las organizaciones son las tendencias del entorno constituidas por los factores internos (estructurales de gestión o por estrategia para la competitividad) y externos: sociales, económicos, políticos, legales, culturales, ecológicos (Acosta, 2002, p. 15).
- “En las organizaciones, los cambios ocurren a cada instante (...) Así, toda organización está sujeta a numerosos factores externos e internos que cambian incesantemente” (Chiavenato, 2004, p. 412).
- “Hay muchas razones para necesitar el cambio en las organizaciones, y según su origen es posible clasificarlas en dos tipos principales: causas externas y causas internas” (Sandoval, 2014, p. 165).

Estas definiciones dejan claro que, independientemente del término que pueda emplearse, los factores, exigencias o causas se pueden distinguir entre externas e internas. Para ello, Sandoval (2014) las describe de la siguiente forma:

Entre las *causas* [factores, exigencias] *externas* para el cambio pueden encontrarse, entre otras, nuevas tendencias de mercados, nuevos consumidores con nuevas necesidades, innovaciones tecnológicas, nuevos competidores, la evolución de la sociedad con nuevos estilos de vida y nuevas formas de pensar, la globalización y localización de los mercados, las presiones por la ecosostenibilidad, el desarrollo de los sistemas de comunicación e información, y muchos elementos que indudablemente demandan un nuevo estilo de dirección en las empresas. (...) Por otra parte, las *causas* [factores, exigencias] *internas* pueden estar ligadas al desarrollo mismo de la organización, las nuevas visiones de futuro de la dirección, los cambios que se generen en la estructura o los procesos, nuevas estrategias competitivas u otras circunstancias como fusiones o alianzas (p.165).

## 1.2. Tipos del cambio

Como lo mencionaron Newstrom & Davis (2003) anteriormente, “[los cambios] pueden ser planeados o no, catastróficos o evolutivos, positivos o negativos, fuertes o débiles, lentos o rápidos, y estimularse interna o externamente. Sin importar su fuente, naturaleza, origen,

velocidad o fuerza, los cambios producen profundos efectos en quienes los experimentan” (p. 355). A ello, Chiavenato (2004) agrega que “la transformación [cambio] puede ser gradual y constante o rápida e impactante, es cuestión de velocidad y profundidad” (p. 411).

Con ambas referencias lo que se pretende es identificar los tipos de cambio que pueden existir según su naturaleza, magnitud o velocidad, los cuales serán desarrollados en este apartado.

### ***1.2.1. Según la naturaleza***

El cambio organizacional es producido tanto por fuerzas naturales del entorno como impulsado por la voluntad de quienes las crean y las impulsan, según Acosta (2002). Muchos cambios sólo ocurren en el quehacer diario y ello provoca que varias organizaciones los perciban como simples hechos accidentales, naturales. Sin embargo, interesan los cambios de actividades que sean positivos y significativos y, sobre todo, que agreguen valor a la organización. En otras palabras, lo importante es el cambio como una actividad deliberada que busca resultados. (Chiavenato, 2004).

El carácter deliberado que resalta Chiavenato es central para distinguir las dos aproximaciones más importantes al cambio, las cuales son desarrollados por diferentes autores. Sobre ello, Hellriegel & Slocum (2009) sostienen que:

Es importante distinguir entre el cambio que inevitablemente ocurre en todas las organizaciones, y el cambio que planean en forma deliberada los integrantes de la organización. El cambio organizacional planeado representa un esfuerzo intencional de administradores y empleados para mejorar el funcionamiento de equipos, departamentos, divisiones o toda una organización en alguna forma importante (p.410).

Para complementar ello, Sandoval (2014) señala lo siguiente:

Hay, en general, diferentes concepciones sobre el cambio organizacional, pero existe un cierto acuerdo en que se presentan dos aproximaciones dominantes: el concepto de cambio planeado y el concepto de cambio emergente o súbito (Burnes, 2005, citado en Sandoval, 2014). El cambio planeado está determinado por la orientación de los procesos de transformación como resultado de la reflexión y el ajuste gradual de las organizaciones. A su vez, el cambio emergente o súbito se relaciona con la capacidad de responder rápidamente a las situaciones inesperadas que pueden presentarse en el entorno organizacional .

Este razonamiento conduce a considerar dos tipos de cambio a los que se denominará cambio no planeado y planeado.

### *a. Cambio no planeado o no planificado*

No todos los cambios que ocurren en las organizaciones son resultado de la dirección de un agente del cambio (Schermerhorn, Hunt, & Osborn, 2004). Los cambios no planeados suceden de forma inesperada, espontánea, al azar, de una manera intuitiva, disruptivos y sin un proceso estructurado (Sandoval, 2014)

Cuando las fuerzas del cambio no planeado comienzan a aparecer, la meta adecuada es actuar rápidamente para minimizar cualquier consecuencia negativa y maximizar cualquier beneficio posible (Schermerhorn et al., 2004). Pueden ser realmente peligrosos por los efectos potenciales que pueden tener, pero son muy comunes (Sandoval, 2014).

### *b. Cambio planeado o planificado*

El segundo tipo de cambio organizacional es el planeado, el cual se produce por acciones administrativas tendientes a lograr metas específicas de reducción de costos o incremento de valores agregados. Se puede entender como la transformación intencional de la organización, de gran magnitud y alcance, con el fin de mejorar su desempeño actual y de proyectarse al futuro. No tiene la intención de introducir una filosofía administrativa en particular (como la gerencia de la calidad total) sino la transformación sostenida en aquellos patrones que determinan la planeación estratégica en el aquí y ahora (Acosta, 2002).

Asimismo, Schermerhorn et al. (2004) indican que el cambio planeado es el resultado de esfuerzos específicos que un agente del cambio realiza como respuesta directa a la percepción de un déficit de desempeño, que es una discrepancia entre el estado de cosas deseado y el real, y que puede representar problemas por resolver u oportunidades por explorar.

Por otra parte, Robbins & Jugde (2013) atribuye dos metas al cambio planeado: “En primer lugar, busca mejorar la capacidad de la organización para adaptarse a cambios en su ambiente. En segundo lugar, trata de modificar el comportamiento de los trabajadores” (p. 580).

Es importante resaltar, además, lo que Newstrom & David (2003) aportan sobre el rol que usualmente deberían tomar los agentes o administradores del cambio, según el tipo de cambio al que se enfrentan:

Cuando se da el cambio, son necesarios nuevos ajustes a medida que la organización procura un nuevo equilibrio. Cuando los empleados son incapaces de realizar los ajustes adecuados, la organización se encuentra en un estado de inestabilidad o desequilibrio. En el extremo, las organizaciones producen un desorden total hasta que se corrigen. (...) Este desequilibrio destaca un dilema complejo para los administradores. Por un lado, su rol consiste en introducir cambios organizacionales continuos para lograr un mejor ajuste

entre la empresa y su ambiente. En este caso, el papel del administrador es proactivo, es decir, anticipa acontecimientos, inicia el cambio y controla el destino de la organización. Por otro lado, parte de su rol es restaurar y mantener el equilibrio del grupo y la estabilidad personal que el cambio trastorna. En este rol, el administrador es más reactivo, pues responde a los acontecimientos, se adapta al cambio y atenúa las consecuencias (Newstrom & Davis, 2003, p. 356).

### ***1.2.2. Según la magnitud***

En general, sobre esta clasificación se pueden reconocer dos niveles de cambio: superficial y en profundidad (Grouard y Meston, 1996, citado en Sandoval, 2014) o, en la misma perspectiva, cambios de primer orden o transaccionales y cambios de segundo orden o transformacionales (Burke y Litwin, 1992, citado en Sandoval, 2014).

Con mayor precisión, Robbins & Jugde (2013) sostienen que el cambio organizacional según la magnitud, es de primer orden cuando es lineal y continuo, en el cual no se producen cambios fundamentales en las suposiciones que los miembros tienen acerca del funcionamiento de la organización, mientras que es cambio de segundo orden si es multidimensional, multinivel, discontinuo, radical, si involucra nuevas formas a las suposiciones sobre las organizaciones y el mundo en el cual operan.

Al respecto, no existe limitación para la cantidad de cambios superficiales que pueden existir, y es posible que algunos de ellos terminen por generar cambios en profundidad, pues pueden afectar áreas cruciales en la organización. De hecho, una de las recomendaciones más importantes a tener en cuenta en los procesos de transformación hacia los cambios de segundo orden es que se necesita generar ‘pequeñas victorias’ para mantener el entusiasmo mientras la organización consigue resultados mayores (Kotter, 1997, citado en Sandoval, 2014).

Por otra parte, los cambios profundos o de segundo orden tienen un gran impacto en las organizaciones, pues afectan su cultura, posiblemente sus prácticas, su visión, sus estrategias, su estructura y otros elementos (Burke y Litwin, 1992, citado en Sandoval, 2014). Sus principales características son que generalmente cuestan más, demandan mucho tiempo e impactan muchas áreas dentro de las organizaciones, con consecuencias posiblemente a largo plazo. Los cambios en profundidad son riesgosos y, por supuesto, deben ser planeados y ejecutados muy cuidadosamente debido a los efectos que pueden traer para las empresas (Sandoval, 2014).

Sin importar la magnitud del cambio, la dimensión personal del cambio es resaltado a través del reconocimiento de un choque emocional que es característico de los empleados que

conforman la organización y son protagonistas del cambio, tal como lo evidencia Newstrom & Davis (2003):

Muchos cambios organizacionales que ocurren todos los días son menores, afectan solo a unas personas, son graduales y relativamente previsibles (...) Sin embargo, fuerzas muy diversas pueden generar cambios más drásticos que afecten los fundamentos de una organización (...). Crisis como éstas, tanto positivas como negativas, exigen que los administradores guíen a los empleados a través del choque emocional que las acompañan, lo cual lleva a la organización a un nuevo equilibrio (p. 356).

No obstante, Kuipers et al. (2014) considera que para el caso particular de las organizaciones públicas, las definiciones de cambio radical e incremental tienden a variar y son demasiado simplistas. Motivo por lo cual se propone 'órdenes' del cambio diferentes: el cambio subsistema -de primer orden-, cambio organizacional -de segundo orden- y el cambio del sector -tercer orden (Bartunek & Moch, 1987, citado en Kuipers et al., 2014). A continuación se incluye la tabla que este autor propone, con la descripción y referencias de cada orden:

**Tabla 2: Orders of change**

Order	Description	References
1°: Sub-system	Adaptation of systems or structures Occurs within part of an organisation or sub-system Is incremental	Burnes, 2004; Carnall, 2007; Watzlawick, Weakland and Fisch, 1995
2°: Organisation	Transformational change Movement in core organisational paradigms Organisation-wide Whole system change	Burnes, 2004; Carnall, 2007; Watzlawick, Weakland and Fisch, 1995; Van de Ven and Poole, 1995
3°: Sector	Identity change Cross-organisational change Change spans specific organizacional boundaries Affects many organisations/sector-wide change	Tsoukas and Papoulias, 2005; Gratton, 2005

Fuente: Kuipers, et al. (2014)

### 1.2.3. Según la velocidad

Por supuesto, no todos los cambios tienen los mismos ritmos ni se desarrollan de la misma forma. Es difícil definir la velocidad del cambio, pues este depende de muchas circunstancias: el nivel de cambio deseado, la cultura organizacional, el compromiso de la gerencia, la cantidad de

personas involucradas, entre otras. No obstante, algunos cambios necesitan desplegarse lentamente, pues demandan ajustes organizacionales y otros deben ser rápidos debido a las demandas y presiones del entorno (Sandoval, 2014).

De acuerdo a Waissbluth (2008) y Chiavenato (2004) existen dos enfoques diferentes de la velocidad del cambio. Uno de ellos es el cambio rápido y sucio, que suele suceder cuando se decide dar un giro radical que altera en forma significativa la estructura y/o las funciones institucionales, en ese sentido, la naturaleza del cambio está claramente planeada. Además, las personas tienen poco tiempo para cambiar y lo que se busca es superar toda resistencia. Estos cambios impuestos pueden generar conflictos en cuanto alteran la posición e intereses de stakeholders o funcionarios de la organización.

Por otro lado, el cambio lento y limpio, se define como un cambio que toma más tiempo dado su carácter progresivo, las personas tienen tiempo suficiente para cambiar y este no está claramente planeado al inicio. Además, se busca la conciliación y la generación de alianzas entre los involucrados para reducir las resistencias.

Es importante señalar que “no todos los cambios son positivos. La rapidez puede conducir a malas decisiones, y en ocasiones los individuos que inician el cambio no logran captar la magnitud completa de sus efectos o sus costos verdaderos” (Robbins & Judge, 2013, p. 581). Por eso, “una de las tareas más difíciles para la alta dirección es aprender cuándo y cómo acelerar o demorar el cambio de manera que pueda convertirse en un verdadero generador de valor” (Sandoval, 2014, p. 166)

## **2. La gestión del cambio organizacional**

Continuando con lo desarrollado hasta el momento, resulta pertinente determinar a qué se referencia con ‘gestionar’ estos cambios, modificaciones, alteraciones, transformaciones, etc. De manera introductoria, Pérez et al. (2006) indica que “nos vamos a referir a un proceso que implique el concurso de esfuerzos organizacionales para producir o lograr una mejora (...) generándose modificaciones o alteraciones de carácter cuantitativo y cualitativo de la realidad” (p. 233). Sin embargo, es Blejmar (2000) quien desarrolla con mayor detalle el ‘gestionar’ del cambio al afirmar lo siguiente:

Entendemos la gestión de cambio organizacional como el proceso deliberadamente diseñado que mitigue los efectos no deseados de este mismo cambio y potencie las posibilidades de crear futuro en la organización, su gente y contexto. Desde esta interpretación de la gestión de cambio se pueden advertir algunas postulaciones: 1. Decimos proceso deliberado porque el cambio es una constante en las organizaciones y

los sistemas en tanto vivientes [entropía positiva]; la intencionalidad de direccionar, acelerar o potenciar un tipo de cambio específico es lo que caracteriza la gestión. 2. Es un proceso porque más allá de los eventos que lo constituyen, el cambio, su propuesta, instalación y sustentabilidad implican al tiempo como componente clave. 3. Todo cambio produce efectos no deseados en tanto ruptura de recurrencias. 4. Todo cambio diseñado incluye la esperanza de un futuro mejor [efectos deseados] (p.233).

En este sentido, desde la perspectiva de los países en desarrollo, las organizaciones cambian por diversas razones. Las empresas, en general, buscan el cambio porque de esa manera logran avances frente a la competencia, lo cual significa que así esperan encontrar sus propias maneras de administrarse, de potenciarse y de afrontar los retos del medio; mejorar su capacidad para aprovechar las oportunidades que les ofrece el mercado; y lograr claridad en un medio donde reina la incertidumbre (Acosta, 2002). Según ello, se puede afirmar que, en resumen, las organizaciones cambian para alcanzar los siguientes grandes objetivos de cambio:

- Consolidarse como unidades satisfactorias de las necesidades de sus consumidores.
- Proyectarse hacia el futuro con la máxima claridad posible en un ambiente lleno de incertidumbre.
- Fortalecerse frente a la competencia.
- Aprovechar las oportunidades del mercado, en términos de oferta y demanda.
- Incorporar las nuevas tendencias culturales.

No obstante, estos objetivos corresponden principalmente a organizaciones cuyos intereses son privados. Más aún, durante el recorrido por la literatura consultada para la investigación, se ha podido vislumbrar que la mayor parte de la teoría de cambio organizacional está basada principalmente en evidencia de experiencias privadas. Por este motivo, se requiere poner mayor atención en algunos puntos particulares de la teoría de cambio sobre los cuales se requerirá un ajuste posterior de definiciones y términos a partir de lo desarrollado en el capítulo anterior.

Ahora, retomando el tema de los objetivos de cambio, los descritos anteriormente persiguen un resultado particular según su entorno y necesidad, “el cambio prepara a la organización para seguir siendo viable y competitiva en un entorno cambiante e incierto. Sin embargo, la ausencia de cambio también puede ser peligrosa” (Chiavenato, 2004, p. 412). “Para sobrevivir, las organizaciones no necesitan decidir si deben cambiar, sino cuándo y cómo permitir que el cambio ocurra de manera más exitosa. El mejor método es planear e iniciar los cambios deseados (Newstrom & Davis, 2003, p. 355).

Generar oportunamente los cambios en las organizaciones no es sencillo por la gran cantidad de variables implicadas, pero es una condición crítica de supervivencia competitiva (Sandoval, 2014).

La velocidad y la complejidad del cambio someten a pruebas severas la capacidad de administradores y empleados para adaptarse con suficiente rapidez. Sin embargo, cuando las organizaciones no cambian, los costos de esas fallas pueden ser bastante altos. De ahí que administradores y empleados deban entender la naturaleza del cambio que se requiere y los probables efectos de distintos enfoques para generar dicho cambio (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

### **2.1. Presiones actuales de cambio en el escenario global**

Las organizaciones de las primeras décadas del siglo XXI constantemente han estado bombardeadas por tensiones generadas a partir de un ambiente competitivo cada vez más dinámico y agresivo, que pone a prueba su capacidad de acción y reacción desde la perspectiva de satisfacer mercados cambiantes y crecientemente exigentes (Sandoval, 2014). En la actualidad, esto se ha mantenido y “ninguna compañía se desenvuelve en un ambiente particularmente estable. Incluso las compañías que tienen una participación dominante en el mercado deben cambiar, y a veces radicalmente” (Robbins & Judge, 2013) (2013). La era de la estabilidad y la predictibilidad ya pasó y no volverá, estamos en la era de la ruptura (Chiavenato, 2004).

Bajo este contexto, existe una variedad infinita de presiones para el cambio tanto externos como internos (Hellriegel & Slocum Jr., 2009). Sin embargo, la literatura ayuda a identificar los principales, al menos del entorno externo, que son característicos del escenario global y que están influyendo en la toma de decisiones para los cambios organizacionales actuales.

Hellriegel & Slocum (2009), por ejemplo, examinan tres de las presiones que, a su consideración, son las más importantes: la globalización de los mercados, la difusión de la tecnología de la información y de las redes de computación, y los cambios en la naturaleza de la fuerza laboral empleada por las organizaciones. Por su parte, Chiavenato (2004) propone como ejemplos de las fuerzas actuales de cambio a la tecnología, la fuerza del trabajo, la competencia, las crisis económicas y la política internacional, siendo un total de cinco fuerzas. Mientras que Robbins & Judge (2013) resumen seis fuerzas específicas que estimulan el cambio: la naturaleza de la fuerza laboral, la tecnología, los problemas económicos, la competencia, las tendencias sociales y la política mundial.

A partir de las coincidencias identificadas entre los autores, se pueden resumir seis presiones actuales de cambio, las cuales serán utilizadas para esta investigación: 1. Globalización,

2. Tecnología de la información, 3. Naturaleza de la fuerza laboral, 4. Crisis o problemas económicos, 5. Política internacional o mundial, y 6. Tendencias sociales. Para mayores detalles sobre el desarrollo de cada una de estas fuerzas a partir de los autores consultados, ver (Anexo F).

## 2.2. Ámbitos organizacionales de cambio

En general, los cambios se producen en las áreas funcionales, en las unidades de negocios, en algunos procesos específicos como también en la totalidad de la organización. Sobre estos, no es que sean muy distintos entre sí, sino que cada propuesta ve la organización desde un enfoque diferente (Acosta, 2002).

Según Gordon (1997), dependiendo del enfoque, el cambio se produce como sigue: si se cambia en conocimientos, capacidades, interacciones y actitudes de los miembros, si hay mejora en la comunicación, el comportamiento del grupo, las capacidades del liderazgo, las relaciones de poder y la cultura organizacional, estaremos frente a un enfoque conductual. Si el cambio refiere al rediseño de las organizaciones, los empleos o las situaciones laborales entonces el enfoque será estructural. Mientras que si se requiere cambiar el equipo y los métodos, los materiales o las técnicas, por ejemplo, mediante el rediseño o el trabajo de reingeniería y la automatización de los procesos laborales, entonces estaremos frente a un enfoque tecnológico. Más adelante Gordon, amplía su enfoque y dice que los cambios se producen en los sistemas “técnicos, sociales, administrativos o estratégicos”.

Leavitt (s/f, citado en Bartlett, 1987 citado en Acosta, 2002) analiza el problema desde la perspectiva estructural de la siguiente manera:

Para clasificar varios enfoques importantes aplicados al cambio, me ha resultado útil considerar a las organizaciones como sistemas multivariados, en que sobresalen en especial cuatro variables interactuantes: la tarea, la estructura, la tecnología y los actores (...) por ende, cuando examine el cambio organizacional, daré por hecho que se está tratando de cambiar una o más de esas variables (p. 10).

Ahora, en una visión panorámica y a la vez sintetizando lo dicho por los autores consultados, se puede decir que la organización es un sistema abierto (Katz y Kahn, 1983, citado en Acosta, 2002) y que, en tal sentido, el cambio organizacional es (1) una respuesta a los cambios externos y (2) un acomodamiento interno. No se trata de una acción aislada sino que, ubicado en la especificidad de un área o de un cargo, el cambio repercute en las demás unidades de tal sistema. Que el cambio puede ocurrir a nivel superficial como también afectar las estructuras profundas de la organización (Acosta, 2002).

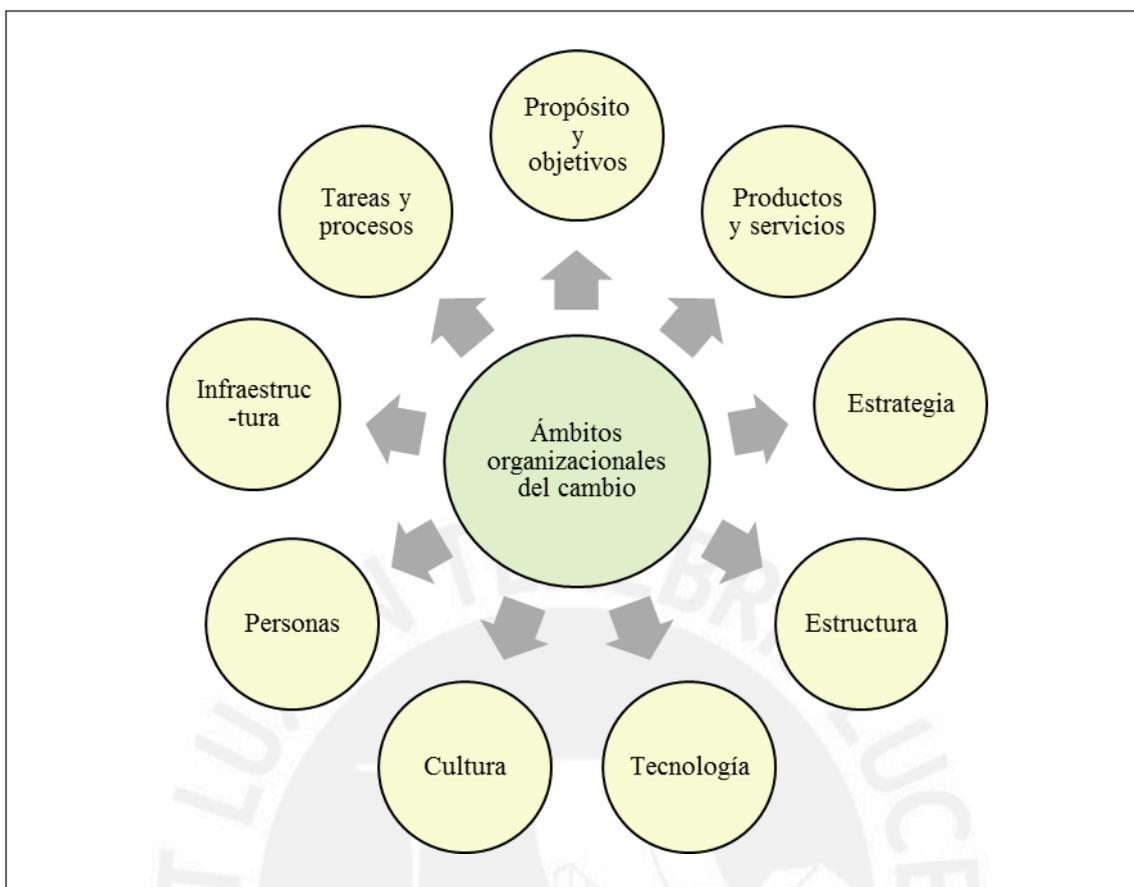
Una ventaja de este enfoque de sistemas es que ayuda a los directivos y empleados a pensar en las relaciones mutuas que se dan entre estas variables. El enfoque de sistemas afirma que no es posible cambiar parte de la organización sin cambiarla toda (López, Restrepo, & López, 2013).

Para López et al. (2013), este modelo del cambio describe la organización en forma de seis variables que se afectan en forma recíproca, es decir, que son interdependientes, ellas son: la gente, la cultura, la tarea, la tecnología, el diseño y la estrategia. También, se puede decir, en términos de dimensiones específicas, que el cambio organizacional se puede localizar en las estructuras, la tecnología, el comportamiento humano y la cultura (Acosta, 2002). En línea con esto, Schermerhorn et al. (2004) indica que el cambio planeado puede dirigirse internamente hacia una amplia variedad de componentes organizacionales. Estos son: el propósito organizacional, la estrategia, la estructura, las personas, los objetivos, la cultura, las tareas y la tecnología.

Si las variables, dimensiones o componentes mencionadas anteriormente se definen en términos de “blancos” o ámbitos del cambio, se debe reconocer que están bastante entrelazados en el lugar de trabajo, como parte del entorno o sistema organizacional. Los cambios en cualquiera de ellos requerirán o implicarán probablemente cambios en otros. Por ejemplo, los cambios en las tareas y en la tecnología requerirán normalmente alteraciones en las estructuras. Estos cambios tecnológicos y estructurales pueden, a su vez, necesitar cambios en términos de conocimientos, habilidades y conductas de las personas – los miembros de la organización (Schermerhorn et al., 2004).

Al integrar lo descrito por los autores, se obtienen las siguientes dimensiones organizacionales de cambio:

**Figura 3: Ámbitos organizacionales de cambio**



Adaptado de: Chiavenato (2004), Acosta (2002) y Schermerhorn, Hunt & Osborn (2004)

Para conocer con mayor detalle cada una de las dimensiones organizacionales de cambio a partir de lo desarrollado por los diferentes autores consultados, ver (Anexo F).

### 2.3. Dimensión personal de la gestión del cambio

Como se ha resaltado desde el inicio de la investigación, es importante comprender a la organización desde lo propuesto por Chiavenato, pues destaca a las personas como una condición de la conformación [organizacional]. En este sentido, no es extraño que el cambio también sea considerado un fenómeno social. León indica que “el cambio es un fenómeno social que ocurre en diversos contextos, con diferentes magnitudes, y con variados tipos y manifestaciones, pues es inherente a la sociedad y, por tanto, al hombre desde el inicio de su existencia” (León, 2002, citado en López et al., 2013).

Con esto, la mayoría de autores – por no decir todos – han resaltado la importancia de la dimensión personal o humana que deben tener todas las iniciativas de cambio para lograr implementarse de manera exitosa. Si bien es cierto, se ha identificado múltiples dimensiones organizacionales, dentro de los cuales están las personas, se suele tratar esta como un enfoque

particular y transversal a las decisiones sobre estrategias y acciones de cambio que, al estar presente en todo el sistema, se verá siempre afectada. Sobre este punto, Chiavenato (2004) explica lo siguiente:

No todos los cambios son iguales: todos los días hay organizaciones que modernizan edificios, replantean procesos y métodos de servicio, modifican organigramas, pero son cambios superficiales pues las personas siguen haciendo las mismas cosas y utilizando las mismas prácticas. De nada sirve tratar de hacer cambios organizacionales o culturales sin antes preparar a las personas para que los apliquen en su conducta diaria. Para modificar la organización el primer paso es cambiar la mentalidad de las personas y prepararlas: es imprescindible crear el ambiente psicológico adecuado para el cambio y propiciar que las personas aprendan a aprender y a innovar constantemente. De otra forma el cambio será iluso y pasajero, y todo volverá a ser como antes (p. 412).

En ese sentido, Blejmar (2000) sostiene que “los requerimientos del cambio operan en la doble dimensión de lo personal y lo organizacional, de tal manera que un cambio real en los procesos, políticas y sistemas de la organización requiere una transformación en los sujetos-actores” (p. 30). No obstante, también aclara que no basta la transformación personal, se necesita una múltiple aproximación que dé cuenta de las complejidades del escenario organizacional, diseñar un proceso de cambio implica planificar la gestión de éste acompañando los cambios sustantivos, pues la gente no se resiste a los cambios, se resiste a ser cambiada (Blejmar, 2000). Es decir, “el cambio tiende a afectar toda la organización, en cualquiera de sus partes (...) es un problema tanto humano como técnico” (Newstrom & Davis, 2003, p. 356).

Cabe señalar que se centra la atención en esta dimensión antes de ingresar propiamente a las acciones de la gestión del cambio, debido a que “el principal obstáculo para administrarlo consiste en que los gerentes están acostumbrados a concentrarse en aspectos físicos y concretos, es decir, en manejar cosas reales y palpables (...). Pero tienen grandes dificultades para tratar a las personas” (Chiavenato, 2004, p. 418). Y como la observación del cambio depende del juicio del observador, en cuenta a la dimensión humana es importante poder describir los comportamientos que están por encima de los cambios técnicos (Proulx, 2014).

Para ello, los líderes también deben adoptar nuevas maneras de trabajar y liderar las nuevas organizaciones; necesitan abandonar rápidamente los antiguos métodos de mando y control sobre las personas y empezar a compartir objetivos e ideas y facultar en la toma de decisiones a sus subordinados. Esto podría ayudar a manejar la disposición de los involucrados en el cambio y facilitar una implementación efectiva de las acciones. Lo que importa, entonces, es el proceso de cambio, cómo el sistema vive el cambio, cómo lo siente (Proulx, 2014).

### 2.3.1. Proceso de cambio de Lewin

En cuanto al proceso de cambio en las organizaciones, a manera de cómo se vive el cambio dentro de un sistema social, Kurt Lewin<sup>21</sup> plantea lo siguiente: “cualquier esfuerzo tendiente al cambio debe verse como un proceso compuesto por tres frases distintas – descongelamiento, cambio y recongelamiento – que deben manejarse adecuadamente para que el cambio tenga éxito” (Schermerhorn et al., 2004, p. 409).

#### a. Descongelamiento (*Descristalización*)

El descongelamiento del statu quo, también llamado descristalización, es una etapa de preparación del cambio, en la cual, para disolver el estado de equilibrio vigente, se incrementan las fuerzas impulsoras hacia la renovación y se reducen las fuerzas acomodadoras en el statu quo (Acosta, 2002). Siendo de responsabilidad gerencial la preparación de esta nueva situación para el cambio (Schermerhorn et al., 2004).

En esta etapa, lo que busca el agente de cambio es hacer que la gente sienta la necesidad de cambiar. Esta necesidad hace que la persona, el grupo o la organización lo entiendan y acepten [el cambio]. Las buenas ideas y prácticas son destruidas y desaprendidas para ser sustituidas por nuevas que deben ser aprendidas (Chiavenato, 2004). Schermerhorn et al. (2004) agrega que esto “implica restarle certeza a las actitudes y conductas para crear una necesidad sentida de algo nuevo” (p. 410). En ella la gente queda en duda, pierde seguridad de su paradigma, y es precisamente cuando los individuos vuelven a discutir, a reaccionar, permitiendo llegar después a la fase de exploración (Proulx, 2014).

Las presiones del entorno, la baja en el desempeño, el reconocimiento de un problema o el conocimiento de que alguien ha descubierto una mejor forma de hacer las cosas, son factores, entre otros, que facilita el descongelamiento. Muchos de los cambios nunca se intentan o simplemente fallan debido a que las situaciones no se descongelan adecuadamente para iniciar el cambio (Schermerhorn et al., 2004).

Por ejemplo, cuando la falta de confirmación produce sentimientos negativos puede ocasionar una falta de compromiso, o, peor, una retirada. Se debe aquí sensibilizar a la gente ante la situación inaceptable, hacer que entienda los principales impactos de la situación actual. Es preciso, entonces, proveer información, estimular, hacer que la gente se implique, todo eso a pesar de las incertidumbres en cuanto al objetivo, a los medios y a los comportamientos apropiados (Proulx, 2014).

---

<sup>21</sup> Kurt Lewin es el máximo representante de las primeras teorías de cambio, según Acosta (2002).

Cuando los gerentes no monitorean sus entornos, cuando no reconocen tendencias importantes o cuando no perciben la necesidad de cambio, sus organizaciones pueden dañarse lentamente y perder su ventaja competitiva (Schermerhorn et al., 2004).

### *b. Cambio, Movimiento o Transición*

El movimiento hacia el nuevo estado es la etapa del cambio propiamente y su implementación, lo que se propone como solución; ocurre con la incorporación de los cambios planeados (Acosta, 2002). Esto exige que la gente modifique su manera de concebir la realidad, por lo que “la tarea del gestor es provocar la llegada de nuevas significaciones a las cosas, lo que exige bastante introspección” (Proulx, 2014, p. 119).

Es la fase en la cual se aprenden nuevas ideas y prácticas, y las personas empiezan a pensar y trabajar de otra manera (Chiavenato, 2004), en la que van a entender la naturaleza del cambio, a explorar las posibilidades, a evaluar lo que les afecta, lo bueno y lo malo. Todo eso exige abandonar la costumbre e invertir en algo nuevo: es un proceso personal importante para los que tienen algo en juego en el cambio (Proulx, 2014).

La implementación del cambio implica naturalmente estrés, ansiedad, crítica, conflicto; significa, también, que unos pueden perder ventajas personales, mientras que los que ganan no están seguros de que van a ganar (Proulx, 2014). La transición provoca más ansiedad y el clima es más difícil.

Schermerhorn et al. (2004) agrega: “Lewin cree que muchos agentes de cambio están propensos a la trampa de la actividad. Pasan por alto el descongelamiento y comienzan a cambiar las cosas prematuramente o demasiado rápido” (p. 410). Bajo este supuesto, los gestores del cambio deben estar más atentos para no incurrir en errores comúnmente ocasionados por la premura de las demandas en el entorno.

### *c. Congelamiento (Recristalización)*

El recongelamiento de los cambios logrados, también llamado recristalización, es una etapa de actualización y de integración del cambio. En ella se asegura la permanencia del cambio, su éxito a largo plazo. Schermerhorn et al. (2004) agrega que “[esta etapa] está diseñada para mantener el ímpetu de un cambio e institucionalizarlo a la larga como parte de la rutina normal, el [cual] asegura los beneficios plenos del cambio duradero” (p. 410).

Para fortalecer este nuevo estado, se incorpora un nueva pauta de comportamiento por medio de mecanismos de apoyo y de refuerzo para que se convierta en la nueva norma (Chiavenato, 2004). La gente se siente cómoda con el nuevo entorno, con el trabajo a partir del cambio. Ello se obtiene gracias al apoyo al cambio y reforzando lo que pasa y sea positivo (Proulx,

2014). Es decir, implica reforzar positivamente los resultados deseados y proporcionar un apoyo adicional en el momento en que se enfrenten dificultades. Implica, además, evaluar el progreso y los resultados, así como valorar los costos y beneficios del cambio (Schermerhorn et al., 2004).

“Cuando no se hace todo esto y el descongelamiento se descuida, se abandonan los cambios después de un corto tiempo y se implementan de manera incompleta” (Schermerhorn et al., 2004, p. 410) .

## **2.4. Modelo de fuerzas de Lewin**

Lewin desarrolló también una forma de comprender el cambio que ha sido muy útil para administradores y empleados cuando enfrentan el reto de este proceso de cambio. En ese sentido, considera al cambio no como un hecho dado, sino como un equilibrio dinámico de fuerzas que actúan en direcciones opuestas. Así, esta mirada denominada análisis de campos de fuerza sugiere que cualquier situación puede considerarse en un estado de equilibrio resultante del equilibrio de fuerzas que se empujan sin cesar entre sí (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Para esto, Proulx (2014) aclara que “se utiliza el modelo de manera simbólica, cada flecha representa una fuerza de valor simbólica; unas son obviamente más importantes que otras; se utilizan solo para indicar una tendencia” (p. 114).

### **2.4.1. Quiebre del statu quo, desequilibrio y cambio**

En toda organización, el sistema funciona en un estado de equilibrio relativo o casi estacionario en la que intervienen fuerzas, cada una de las cuales actúan en un sentido diferente. En este sentido, “una organización o sus subsistemas conservarán el statu quo cuando la suma de las fuerzas que se oponen sea igual a cero” (Gordon, 1997). Este se rompe cada vez que surge un intento de cambio, lo que crea un choque de fuerzas enfrentando presiones tanto positivas, como negativas (Chiavenato, 2004), “cuando las fuerzas en un sentido superan a las fuerzas en el sentido contrario, el sistema se moverá en el sentido de las fuerzas mayores” (Gordon, 1997, p. 668).

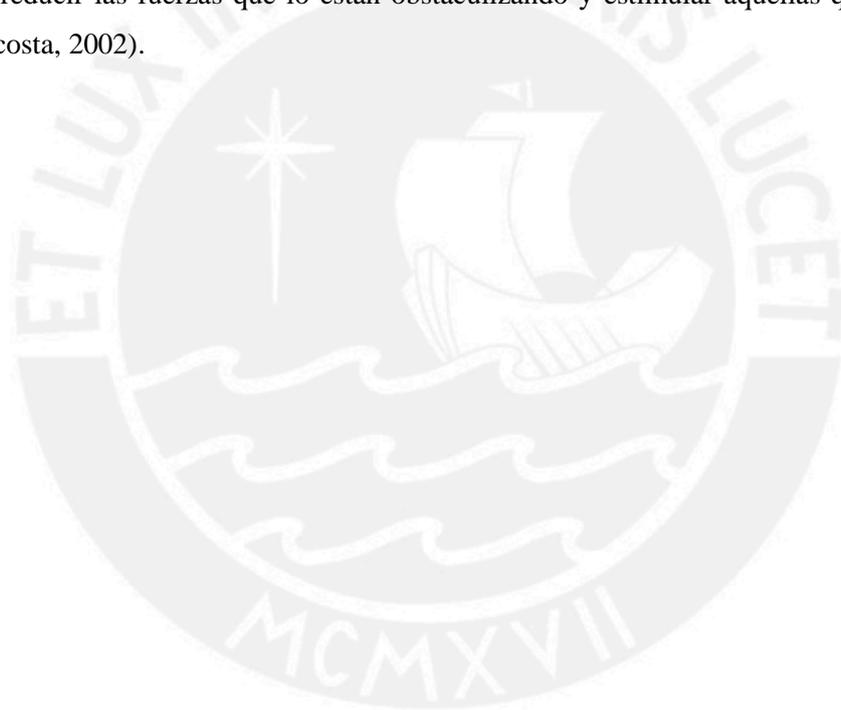
El cambio comienza cuando las directivas adoptan la actitud de cambiar, pues la intervención en esta lucha es fundamental para lograr el cambio. Sin embargo, también es necesario lograr que la actitud y los procesos conexos se socialicen (Acosta, 2002).

Para iniciar el cambio, Proulx (2014) señala que existen dos estrategias que permiten modificar el equilibrio de las fuerzas vigentes, las cuales son: incrementar la fuerza de la presión a favor del cambio; o reducir la intensidad de las fuerzas que se resisten o eliminarlas totalmente de la situación. No obstante, Hellriegel & Slocum (2009) agrega una tercera posibilidad a realizar que es la de “cambiar la dirección de una fuerza, por ejemplo, transformando una resistencia en una presión que favorezca el cambio” (p. 421). Al revisar la literatura, esta última opción no es

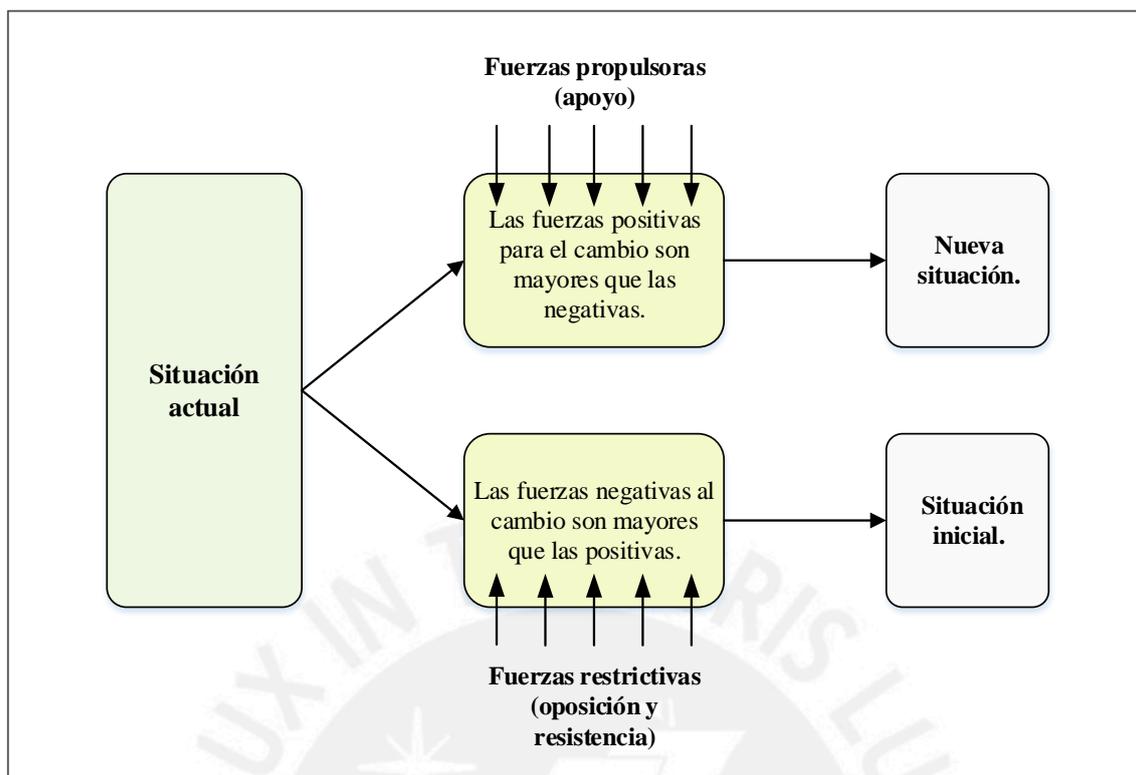
muy tomada en consideración para las intervenciones, debido a su complejidad. Con todo ello, Proulx (2014) explica con mayor detalle las dos estrategias iniciales:

Primero es hacer que las fuerzas a favor aumenten, ofreciendo más de esta para que impacte mejor. [Algunos] ejemplos son ofrecer dinero, premios o recompensas, realizar charlas de motivación, hacer presión directa sobre los empleados. Si tienen gusto por la competencia, se les puede hacer trabajar para que sientan este afán de vencer al otro. El segundo enfoque consiste en disminuir el tamaño de los frenos, de las fuerzas restrictivas. Así se evita poner presión en el sistema. Son las más eficaces para intervenir, pero es más común que los administradores empiecen por las fuerzas positivas. Reducir las fuerzas restrictivas tiene efectos a largo plazo (p. 115).

En resumen, si las fuerzas que impulsan el cambio son más fuertes entonces habrá cambio. Así que para producir el cambio en la dirección que haya definido el plan de acción se tendrá que reducir las fuerzas que lo están obstaculizando y estimular aquellas que lo puedan facilitar (Acosta, 2002).



**Figura 4: Lucha entre las fuerzas que apoyan y rechazan el cambio**



Adaptado de: Chiavenato (2004)

#### **2.4.2. Fuerzas impulsoras o restrictivas del cambio**

A lo largo de la literatura, los autores mencionan diversos ejemplos sobre las fuerzas impulsoras y restrictivas que, a su consideración, actúan sobre las iniciativas de cambio organizacional. No obstante, es importante recalcar que se ha desarrollado mucha más información respecto a las fuerzas que restringen los intentos de cambio (ver Anexo F).

En este sentido, las fuerzas restrictivas se producen tanto en el ámbito organizacional como personal, adoptando diversas formas. Por un lado, las fuentes organizacionales residen en la conformación estructural de las propias compañías; mientras que las fuentes individuales, en características humanas tales como la percepción, la personalidad y las necesidades (Robbins & Judge, 2013). La combinación de estas dos fuentes de resistencia puede ser devastadora para los esfuerzos de cambio, por lo que los agentes de cambio necesitan comprender las razones y fuentes de resistencia (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Las fuerzas restrictivas organizacionales surgen como un intento por asegurar la eficacia y la eficiencia operacionales, creándose fuertes defensas contra el cambio. No solo eso, con frecuencia el cambio se opone a intereses ya creados y trasgrede ciertos derechos territoriales o

prerrogativas de toma de decisiones que los grupos informales, equipos y departamentos establecidos, y que se han aceptado a lo largo el tiempo (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

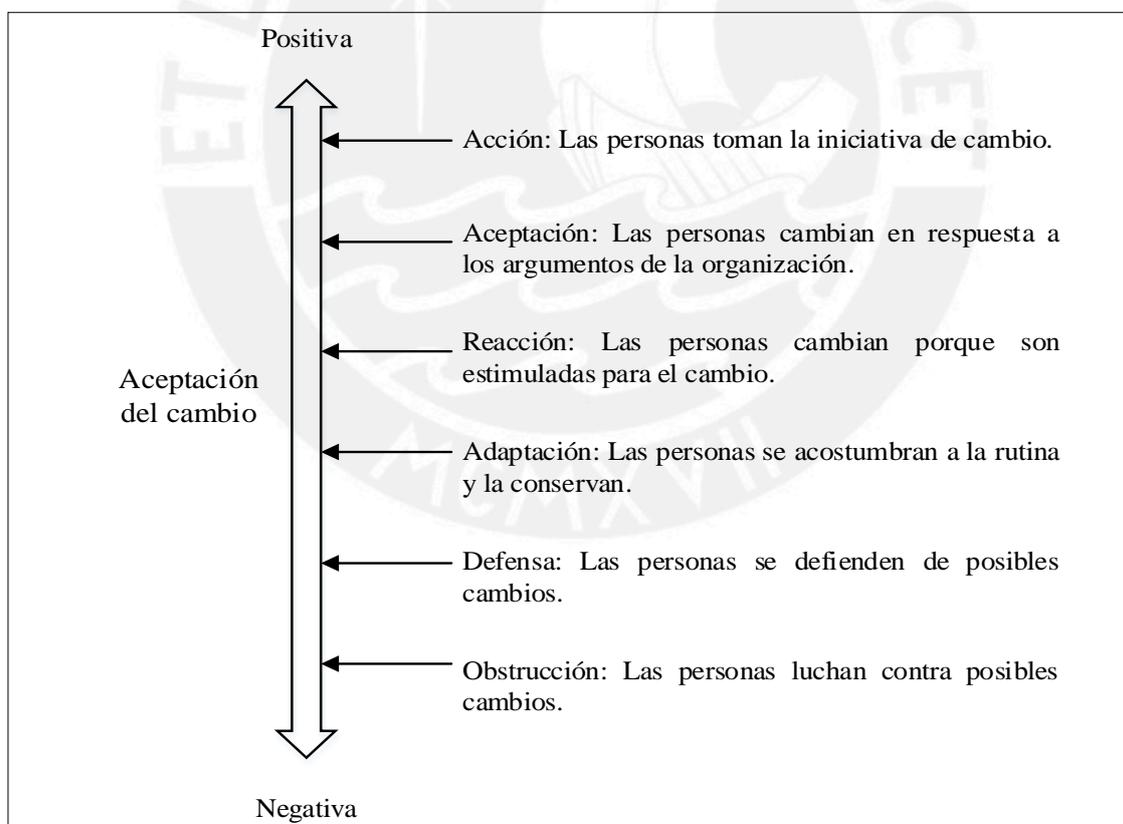
Por su parte, las fuerzas restrictivas individuales se ubican en aquellas personas que rechazan ‘las razones’ por las cuales la organización debe cambiar. Tal rechazo genera una actitud cuyo componente racional deja explícito que el trabajador considera el cambio perjudicial para la organización (Acosta, 2002).

En adelante, se utilizará el término ‘resistencia’ para hacer referencia específicamente a las fuerzas restrictivas individuales.

## 2.5. Resistencias al cambio

Las personas enfrentan el cambio de diferente manera. Pueden reaccionar de manera positiva, con una postura simple de aceptación o asumir una actitud proactiva. Por otra parte, también pueden reaccionar en forma negativa ante los cambios en la organización: pueden cambiar simplemente por obligación o incluso responder con una actitud a la defensiva (Chiavenato, 2004).

**Figura 5: Grados de aceptación del cambio**



Fuente: Chiavenato (2004)

Según lo anterior, en las organizaciones, la resistencia al cambio es cualquier actitud o conducta que indica la falta de disposición para hacer o apoyar un cambio deseado (Schermerhorn et al., 2004). Sin embargo, y pese al carácter negativo que podría inferirse de su definición, la resistencia al cambio puede ser positiva si conduce a una discusión y a un debate abierto. Por lo general, estas respuestas son preferibles y son signos de que los miembros de la organización están comprometidos en el proceso. Los agentes de cambio también pueden utilizar la resistencia para modificar los planes y ajustarlos a las preferencias de otros miembros de la compañía (Robbins & Judge, 2013).

Newstrom & Davis (2003) también consideran que “la resistencia no es mala por completo, ni necesariamente suscita la ira o la impaciencia de los administradores”. Es más, agrega que esta “puede reportar una amplia variedad de beneficios” (p. 363), como los siguientes:

- La resistencia estimula a la administración a redefinir sus propuestas de cambio, con lo que se asegura que sean apropiadas. Así, los empleados operan como parte de un sistema de controles y equilibrios que garantiza que la administración planee y ejecute el cambio de manera adecuada.
- La resistencia también es útil para identificar áreas problemáticas específicas donde es probable que un cambio ocasione dificultades, de manera que la administración pueda tomar medidas correctivas antes de que se presenten problemas graves.
- Al mismo tiempo, la administración puede sentirse obligada a realizar un mejor trabajo de comunicación del cambio, enfoque que a la larga permitirá una mejor aceptación.

Es útil visualizar a la resistencia al cambio como retroalimentación que el agente de cambio puede utilizar para facilitar el logro de los objetivos del cambio. La esencia de este enfoque constructivo frente a la resistencia consiste en reconocer que cuando las personas se resisten al cambio, están defendiendo algo que es importante y que aparentemente se ve amenazado por el intento de cambio (Schermerhorn et al., 2004).

### ***2.5.1. Formas de expresión de resistencia***

La resistencia al cambio no necesariamente se expresa de la misma forma; puede ser explícita, implícita, inmediata o diferida. Para la administración es más fácil tratar con la resistencia cuando es explícita e inmediata; el mayor desafío consiste en manejar la resistencia que es implícita o diferida, ya que estas respuestas son más sutiles y difíciles de reconocer por lo que son. En ocasiones, un solo cambio de bajo impacto podría ser la gota que derrame el vaso, debido a que la resistencia a los cambios anteriores fue diferida o se acumuló (Robbins & Judge, 2013).

A menudo, la resistencia al cambio es desconcertante por la gran variedad de formas que adopta. La resistencia abierta se manifiesta en huelgas, menor productividad, trabajo defectuoso e incluso sabotaje. La resistencia encubierta se expresa mediante demoras y ausentismo mayores, solicitudes de traslados, renuncias, pérdida de motivación, ánimo más bajo y tasas más altas de accidentes o errores (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

### **2.5.2. Tipos de resistencias**

Debido a la amplitud y complejidad de resistencias que pueden existir en las organizaciones, autores como Chiavenato (2004) y Newstrom (2003) han optado por darles la siguiente clasificación: lógicas o racionales, psicológicas o emocionales, y sociológicas.

#### *d. Resistencia lógica - racional.*

La resistencia lógica se deriva del tiempo y el esfuerzo requeridos para que una persona se adapte al cambio y los nuevos deberes y tareas que debe aprender (Chiavenato, 2004). Se basa en el desacuerdo con los hechos, el razonamiento, la lógica y la ciencia. Aunque un cambio sea favorable en el largo plazo para los empleados, los costos de corto plazo deben pagarse primero, y los iniciadores del cambio deben esperar cierta resistencia lógica (Newstrom & Davis, 2003).

#### *e. Resistencia psicológica – emocional*

Los aspectos psicológicos son las emociones, actitudes y sentimientos de resistencia hacia el cambio (Chiavenato, 2004). Es internamente lógica desde la perspectiva de las actitudes y sentimientos de los empleados hacia el cambio. Los administradores deben reconocerlos, aceptarlos y manejarlos (Newstrom & Davis, 2003).

#### *f. Resistencia sociológica*

Es lógica desde la perspectiva de los intereses de grupo y de los valores sociales (Chiavenato, 2004). En razón de que los valores sociales son fuerzas poderosas en el ambiente, deben considerarse con cautela. Estos valores son las coaliciones políticas, los valores de sindicatos laborales e incluso valores comunitarios diferentes (Newstrom & Davis, 2003).

Los tres tipos de resistencias deben anticiparse y tratar con eficacia para que los empleados acepten el cambio y cooperen; no obstante, reconocer el efecto de los factores psicológicos y sociales resulta indispensable para el éxito del cambio propuesto (Newstrom & Davis, 2003).

Para visualizar los ejemplos propuestos por los autores, así como otras definiciones relacionadas a estos tipos de resistencia, ver Anexo F.

## 2.6. Enfoques para la gestión del cambio

Independientemente de la estrategia de cambio que se adopte, para que los cambios en las organizaciones se consoliden se debe establecer un intenso proceso de interacción entre dos ámbitos esenciales de las organizaciones: los procesos generales de gestión y las personas que laboran en ellas.

Los procesos generales de gestión incluyen todos los aspectos formales de la organización, tales como su misión, visión, valores y principios, objetivos y estrategias, estructura y todos los demás ligados a las funciones administrativas. En cuanto a los colaboradores, se hace referencia a sus competencias, definiéndolas como las actitudes, conocimientos y habilidades que logran que una persona sea capaz de realizar una actividad con estándares de calidad definidos y en un entorno determinado (Orr, Sneltjes & Dai, 2010, citado en Sandoval, 2014). Esto quiere decir que si los procesos de cambio solamente se circunscriben a los elementos formales de la organización pero no logran permear a las personas, posiblemente no se puedan sostener. Igual ocurriría si solamente impactan a las personas pero los procesos permanecen sin modificación (Sandoval, 2014).

A partir de lo anterior, el despliegue de los procesos de cambio puede trabajarse conforme a las propuestas de Beer et al. (1990, citado en Sandoval, 2014), quienes combinan los cambios en los procesos con los centrados en las personas. Para ello, esbozan tres posibilidades:

- De las personas a los procesos.
- De los procesos a las personas.
- Trabajo simultáneo en ambas direcciones.

Respecto a la primera, la transformación puede iniciarse con una evolución de las competencias, habilidades, actitudes y comportamientos de las personas de la organización, sustentados en que son la esencia para los cambios consistentes e incrementales (Grouard & Meston, 1996, citado en Sandoval, 2014). Realmente no basta con impartir seminarios, cursos, reuniones y establecer contacto directo con las personas, pues la posibilidad de cambio se sustenta básicamente en la voluntad y la emoción de las personas, y es ahí donde residen las principales resistencias al mismo.

En lo primero que debe trabajar la gerencia para conseguir un cambio de actitudes es en la definición —o redefinición— de las declaraciones de misión, visión y valores, el papel de los gerentes, los objetivos y políticas individuales y organizaciones acerca de la importancia del factor humano en la organización. Una vez se tenga esto claro, puede continuarse con los procesos de capacitación y mejoramiento de competencias.

El segundo enfoque determina que las actitudes y comportamientos están fuertemente influidos por las funciones, responsabilidades y tareas asignadas a las personas. La esencia de este enfoque radica en la suposición de que cuando una persona ejecuta repetidamente tareas específicas terminará adoptándolas como parte de su cotidianidad, y ello generará nuevas costumbres y actitudes. Esta aproximación tiene su base en el poder de las reglas, procedimientos, control y estructuras definidas, y deja en segundo plano la base de todo el desarrollo: las personas (Sandoval, 2014).

El modelo es válido en la medida que obtiene resultados a corto plazo, basándose en el uso de la autoridad y manteniendo una estricta supervisión. El problema radica en que, al suponer a las personas supeditadas a las normas, puede ocasionarse mucha resistencia y los resultados pueden ser efímeros y no sostenibles a largo plazo (Sandoval, 2014).

Existe una tercera aproximación, que toma en consideración los 2 modelos anteriores, la cual está enfocada en conseguir resultados si se trabaja en paralelo con la gente y las tareas (fig. 5). Esta aproximación reconoce la importancia de explorar nuevos caminos de acción como consecuencia de cambios en las actitudes y comportamientos y, al mismo tiempo, en el rediseño de procesos (Sandoval, 2014).

Como puede apreciarse en los enfoques presentados, cuando se intentan procesos de cambio en las organizaciones, la gerencia debe precisar cuidadosamente la forma como lo debe hacer, entendiendo por supuesto que muchas veces la decisión puede ser forzada por las circunstancias. Por ejemplo, en culturas altamente complejas en las que impera una gran burocracia lenta e inflexible, posiblemente la única opción es cambiar directamente los procesos y después trabajar con las personas, lo que pasa igualmente cuando, por las razones que sean, deben enfrentarse procesos de downsizing organizacional (Sandoval, 2014).

## **2.7. Agentes de cambio**

Los agentes de cambio son aquellas personas responsables de liderar y llevar a cabo las acciones necesarias para la gestión del cambio organizacional. De acuerdo al rol que se le atribuye dentro de la organización, se puede hablar de agentes de cambio internos y externos.

El uso de agentes de cambio internos o externos tiene tanto ventajas como desventajas (Gordon, 1997):

**Tabla 3: Ventajas y desventajas de los agentes de cambio internos y externos**

	Agentes Internos	Agentes Externos
<b>Ventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuentan con más conocimiento de la organización</li> <li>- Están disponibles a mayor velocidad</li> <li>- Requieren el desembolso de menos costos</li> <li>- Son una cantidad que se conoce</li> <li>- Tienen más control y autoridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene opiniones más objetivas de la organización</li> <li>- Tienen más experiencia para manejar problemas diversos</li> <li>- Pueden recurrir a más personas con diferentes experiencias</li> <li>- Tienen más conocimientos, competencia y capacidades a su alcance</li> </ul>
<b>Desventajas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pueden estar demasiado cerca del problema</li> <li>- Pueden tener opiniones prejuiciadas</li> <li>- Pueden crear resistencia adicional si son considerados parte del problema</li> <li>- Deben ser reasignados; no estar disponibles para otro trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen menos conocimiento de la organización</li> <li>- Requieren desembolsos mayores de costos</li> <li>- Son una cantidad desconocida</li> <li>- Tardan más en echarse a andar</li> <li>- Reflejan desfavorablemente la imagen de la gerencia</li> </ul>

Fuente: Gordon (1997)

Todos los gerentes y empleados internos tienen información de primera mano sobre la organización, son conocidos por los miembros de la organización, y están siempre a su disposición y casi no requieren erogaciones adicionales por concepto de honorarios o sueldos extraordinarios (Gordon, 1997).

No obstante, debido a su interés por la organización, las personas del interior pueden estar demasiado cerca del problema y no verlo con objetividad o pueden ser consideradas parte del problema. Sus servicios pueden resultar costosos si se miden en tiempo que no estará disponible para otros proyectos (Gordon, 1997).

Según Gordon (1997), existen tres grandes tipos de agentes que asumen distintos roles dentro del proceso de cambio.

En primer lugar, tenemos a los *generadores* del cambio, quienes demuestran la necesidad de realizar cambios y apoyan el cambio. Entre ellos se encuentran, los agentes de cambio clave, quienes convierten el tema en una necesidad imperante, este suele ser el rol de los líderes carismáticos. Asimismo, se encuentran los *demostradores*, quienes demuestran apoyo visible y vocal para el cambio. También tenemos a los *patronos*, que son personas que apoyan el proceso

de cambio en forma financiera o psicológica y por último, los *defensores*, que tienen el rol de defender el cambio en los niveles más bajos de la organización.

Por otro lado, existen los *implementadores* del cambio, que son los individuos y grupos que asumen la responsabilidad de llevar a cabo este proceso y por tanto, son los encargados directos de la realización de estos cambios.

Estos pueden ser externos a la organización, los cuales son contratados para articular o implementar el proyecto de cambio. En ese sentido, pueden tener ventaja, al ofrecer una perspectiva distinta, no los distraen las responsabilidades de las operaciones diarias y el no tener intereses encontrados respecto a los cambios a efectuar. Sin embargo, la desventaja es que no conocen la cultura, los procedimientos y las personas en la organización. Por otro lado, los implementadores también pueden ser internos, es decir, equipos de la propia organización.

Y por último, tenemos a los *adoptadores* del cambio, es decir, las personas que finalmente van a adoptar el cambio y lo van a aplicar en sus actividades diarias, por lo general, se encuentran en los niveles más bajos de la organización.

## 2.8. Etapas de la gestión del cambio

Hay una evidencia considerable de que las organizaciones adaptables, flexibles, tienen una ventaja competitiva sobre las organizaciones rígidas, estáticas. Como resultado, el manejo del cambio se ha convertido en un punto de atención central de las organizaciones eficaces (Hellriegel & Slocum Jr., 2009). Si bien cada organización es libre de administrar los cambios según su necesidad y las particularidades que las caracterizan, hemos optado por centrar estos esfuerzos de gestión, en primer lugar, desde la mirada del modelo denominado “investigación para la acción”. Esto debido a que gran parte de los autores ha descrito una serie de acciones que se ajustan a lo propuesto por este modelo, con más o menos pasos, y se asemejan a las etapas del ciclo de la gestión. Para ver alienado con mayor detalle lo expuesto por los autores, se puede consultar el Anexo F.

En el modelo de la acción investigadora, el agente de cambio colabora intensamente con el cliente para reunir y retroalimentar los datos. Juntos reúnen y analizan los datos y después los usan para hacer planes. El modelo ofrece un enfoque más flexible y analítico ante el cambio: diagnóstico de las fuerzas que afectan el cambio, selección del agente de cambio, la preparación de un plan de acción, la implementación del cambio y su evaluación e institucionalización (Gordon, 1997).

Robbins & Judge (2013) describen este modelo como un “proceso de cambio basado en la recolección sistémica de datos y en la elección posterior de un cambio, con base en los

resultados del análisis de datos. Su importancia estriba en que ofrece una metodología científica para administrar un cambio planeado” (p. 628). La investigación de la acción consiste en cinco pasos: diagnóstico, análisis, retroalimentación, acción y evaluación.

Asimismo, si bien Proulx (2014) no hace referencia explícita a este modelo, también propone como etapas de preparación para el cambio las siguientes: 1. hacer un diagnóstico sistemático de la situación, involucrando a las personas que están dentro del sistema y a las que están fuera pero implicadas o concernidas; 2. analizar las posibilidades de cambio, pero también evaluar los límites del cambio propuesto; 3. desarrollar un plan de acción para iniciar y mantener el cambio; y 4. hacer una evaluación permanente y reiniciar la planificación mientras el cambio avanza. Como se observa, estas están muy alineadas a lo que el modelo de investigación para la acción propone, por eso también la consideramos para la integración final de todos los pasos.

En cuanto a los beneficios específicos de este modelo, Robbins & Judge (Robbins & Judge, 2013) identifica al menos dos:

El primero es que se enfoca en los problemas. El agente del cambio observa los problemas de manera objetiva, en tanto que el tipo de problema determina el tipo de acción para el cambio. Aunque esto suene evidente, lo cierto es que muchas de estas actividades se centran únicamente en la solución: el agente de cambio tiene una solución favorita, y luego busca los problemas que se ajustan a ésta. En segundo lugar, dado que la investigación de la acción involucra significativamente a los trabajadores en el proceso, reduce la resistencia al cambio. Una vez que estos han participado de manera activa en la etapa de retroalimentación, el proceso de cambio suele tomar su propio impulso (p. 587).

### ***2.8.1. Diagnóstico – Reconocimiento del problema***

El diagnóstico organizacional es el proceso de evaluar el funcionamiento de la organización, departamento, equipo o puesto para descubrir las fuentes de problemas y áreas de posible mejora. Requiere la recopilación de datos, análisis de tales datos y la obtención de conclusiones para posibles cambios. Un diagnóstico correcto del funcionamiento organizacional es esencial como punto de partida para el cambio organizacional planeado (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Cualquier programa de cambio planeado exige también una evaluación cuidadosa de la capacidad para el cambio individual y organizacional. Dos aspectos importantes de la disposición individual son el grado de satisfacción del empleado con el statu quo, y la percepción de riesgo personal por cambiarlo (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

En cuanto a la disposición individual para el cambio, otra variable importante la constituyen las expectativas del empleado en relación con el esfuerzo implícito en el cambio, porque las expectativas desempeñan un papel determinante en la conducta. Cuando las expectativas del empleado son irrealmente altas, las expectativas no realizadas empeorarán aún más las cosas. En forma ideal, las expectativas relacionadas con el cambio deben ser positivas, pero realistas (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Además, debe evaluarse con exactitud la capacidad de la organización para el cambio. Los enfoques que exigen un enorme compromiso de energía personal y recursos organizacionales probablemente fracasen, si la organización tiene pocos recursos y sus integrantes no tienen el tiempo o la oportunidad para poner en práctica los cambios necesarios (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Cuando los directivos y empleados realicen un diagnóstico organizacional deben reconocer dos factores importantes adicionales. Primero, el comportamiento organizacional es producto de muchas cosas. Por tanto, lo que se observa o diagnostica tiene causas múltiples. Intentar aislar causas individuales de problemas complejos puede conducir a estrategias de cambios simplistas e ineficaces. Segundo, gran parte de la información recopilada sobre la organización durante el diagnóstico, representará síntomas más que causas de los problemas (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

La posible resistencia al cambio representa otro aspecto importante de la disposición y la motivación para el cambio. Se debe diagnosticar la resistencia al cambio tanto individual como organizacional (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

#### *g. Costos y Beneficios*

Todos los cambios suelen generar algunos costos, no solo económicos, sino también psicológicos y sociales, que por lo general deben pagarse para obtener los beneficios de los cambios propuestos (Newstrom & Davis, 2003).

Debido a los costos relacionados con el cambio, las propuestas de llevar a cabo alguno no son siempre deseables, pues requieren un análisis cuidadoso para determinar su utilidad. Cada cambio exige un análisis de su rentabilidad detallado. A menos que proporcionen beneficios mayores que los costos, no existe ninguna razón para realizarlos. Es ilógico destacar los beneficios e ignorar los costos. La meta organizacional es siempre que los beneficios sean mayores a los costos (Newstrom & Davis, 2003).

Es recomendable un análisis paralelo de rentabilidad en el nivel individual, cuando las personas desean hacer un cambio planeado, ya sea en su comportamiento (acciones, hábitos o

competencia), pensamientos (ideas sueños y aspiraciones), sentimientos (emociones o actitudes) o percepciones. En este caso los individuos ponderan las dimensiones positivas que los impulsan hacia algo nuevo y los equilibran con los factores negativos (Newstrom & Davis, 2003).

Aunque no es muy práctico reducir a cifras los costos psicológicos y sociales, deben incluirse de todos modos en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, casi cualquier cambio implica alguna pérdida psicológica debido a la tensión que genera a las personas a medida que tratan de adaptarse. Los costos psicológicos se denominan así porque afectan al ser interno de la persona (Newstrom & Davis, 2003).

En algunos casos, los costos psicológicos del cambio son tan altos que afectan la salud psicológica e incluso física de los empleados. El nivel de tolerancia al cambio de un grupo de empleados varía relativamente de individuo a individuo (Newstrom & Davis, 2003).

#### *h. Diagnóstico de las fuerzas que afectan el cambio*

El cambio se inicia cuando la persona encargada de realizar los cambios o de asegurar que ocurran obtiene información preliminar acerca de la situación y las personas implicadas. Con frecuencia, lo anterior va acompañado de un intento por negociar un acuerdo preliminar con los líderes clave de la organización, respecto a la naturaleza del cambio planificado y de quiénes tomarán parte en su implementación (Gordon, 1997).

Después, el agente de cambio trata de entender las fuerzas que afectarán el cambio. Se puede usar la técnica analítica llamada análisis del campo de fuerza, que contempla el problema como un producto de fuerzas que operan en direcciones diferentes, con frecuencia contrarias (Gordon, 1997).

Para mover a la organización hacia un estado diferente deseado se requiere, bien aumentar las fuerzas a favor del cambio en esta dirección, bien disminuir las fuerzas en contra del cambio en esa dirección, o las dos cosas. Por lo general, reducir la resistencia produce menos tensión en el sistema y menos consecuencias inesperadas que aumentar las fuerzas a favor del cambio (Gordon, 1997).

El uso del análisis de los campos de fuerza para comprender procesos de cambio tiene dos beneficios principales. Primero, conforme se adquiere habilidad para diagnosticar las fuerzas que presionan en favor del cambio y las que se oponen, la gente estará en posibilidad de comprender mejor los aspectos importantes de cualquier situación de cambio. Segundo, un análisis de los campos de fuerza resalta los factores que es posible cambiar y cuáles no (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Se observa que, a menudo, los dirigentes hacen un diagnóstico rápido —a veces superficial— del problema y pasan a la acción. Corren el riesgo de provocar tensiones, pero no son conscientes de este fenómeno (Proulx, 2014).

El análisis del campo de fuerzas constituye uno de estos instrumentos de diagnóstico. Existen fuerzas que influyen sobre una situación dada, y esas fuerzas se pueden mostrar utilizando flechas: cada flecha indica una fuerza. Cuando las fuerzas que facilitan un cambio son iguales a las que lo impiden, se dice que existe un equilibrio. Cuando se quiere hacer un cambio, hay que modificar las fuerzas, para aumentar la fuerza de un vector positivo (en el sentido del cambio deseado) o por reducir la fuerza de un vector restrictivo (que impide el cambio deseado). En gestión, cuando hay equilibrio, se puede pensar que nada va a cambiar, porque las fuerzas son iguales; es decir, que la producción será constante o que la manera de trabajar será siempre la misma. Para romper este equilibrio hay que identificar las fuerzas y luego trabajar sobre ellas (Proulx, 2014).

Por otro lado, resalta el hecho que cuando se hace un diagnóstico, la mayoría de la gente implicada en la situación de base se ven a sí mismos como factores positivos en las organizaciones. Se dice que tres cuartas partes de los empleados se evalúan en el primer cuarto, y que solo los que se ven abajo del promedio tienen depresiones. No se tiene tanta generosidad para los otros, a los que se ve como no tan eficaces, eficientes o interesados. Si no se establecen datos precisos, específicos, evaluados como hechos, no es posible analizar una situación de cambio, por causa de estos efectos de las imágenes que se dan las personas involucradas (Proulx, 2014).

Un estudio reciente demostró que, incluso cuando los individuos se enfrentan a datos que sugieren que necesitan un cambio, se aferran a cualquier información que pudiera sugerir que todo está bien y que el cambio no es necesario (Robbins & Judge, 2013).

### ***2.8.2. Búsqueda de estrategias – Preparación de un plan de acción – Planeación***

Después de identificar las fuerzas a favor y en contra del cambio, la persona encargada de implementar el cambio tendrá que identificar acciones alternativas para cambiar cada una de las fuerzas y, después, tendrá que organizarlas dentro de un plan de acción (Gordon, 1997).

En enfoque analítico que estamos describiendo debe ser complementado con un análisis de las reacciones psicológicas de las personas antes del cambio y del desarrollo de estrategias adecuadas para manejarlas (Gordon, 1997).

Como los empleados podrían sabotear los esfuerzos para cambiar, aumentando su costo y disminuyendo su efectividad, los gerentes deben desarrollar estrategias para superar la resistencia al cambio (Gordon, 1997).

### ***2.8.3. Implementación del cambio – Ejecución***

El agente de cambio, junto con otros miembros de la organización, implementa la mejor estrategia para el cambio. El uso de un comité directivo de base amplia para supervisar el cambio podría aumentar sus probabilidades de éxito. Este grupo, compuesto por representantes de la alta dirección, supervisores de primera línea y empleados de las bases, podría dar su opinión en cuenta a las cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa, así como con las políticas y las prioridades de la organización (Gordon, 1997).

Aun cuando las crisis suelen ocasionar cambios no planificados, los administradores deben estar preparados para manejarlas como parte de la implementación de cambios. La efectividad de la respuesta que presenta una organización ante una crisis dependerá de varios factores (Hellriegel & Slocum Jr., 2009).

Los miembros de la organización deben tener información y recursos adecuados, o la posibilidad de conseguirlos, para enfrentar la emergencia. Deben definir el trabajo de urgencia, distinguiéndolo del trabajo regular, pero conservando los roles funcionales al hacerlo.

La organización debe exhibir flexibilidad en sus operaciones y toma de decisiones, de tal manera que los administradores pueden enfrentar debidamente la incertidumbre y la pérdida de autonomía y control. Los miembros de la organización deben pensar en forma creativa, a efecto de evitar el razonamiento de grupo en una crisis.

### ***2.8.4. Evaluación del cambio e institucionalización***

La evaluación de seguimiento, formal e informal, es crítica para el éxito de cualquier cambio organizacional y se debe realizar en forma regular. Con frecuencia, la evaluación compara los resultados reales con los resultados que se anticipan o esperaban, reflejados en las metas y los criterios de efectividad (Gordon, 1997).

## **2.9. Estrategias para superar la resistencia al cambio**

En medio de todo proceso de innovación y cambio organizacional, es necesario contribuir a la comprensión de los procesos que viven las personas sometidas al cambio constante, así como también se hace necesario buscar una herramienta para establecer los criterios de implantación y reducción de barreras que interfieran en su aceptación y en el cambio de actitudes.

Entendiéndose por actitud una disposición mental que se aprende y organiza mediante la experiencia y que ejerce una influencia específica en la forma en que una persona reacciona hacia la gente, a los objetos y situaciones (López et al., 2013).

En ese sentido, Robbins & Judge (Robbins & Judge, 2013), Kotter & Schlesinger (1979, en citado en Chiavenato, 2004) y Schemerhon, Hunt & Osborn (2004) proponen las siguientes estrategias que pueden adoptar los agentes de cambio para manejar la resistencia al cambio de las personas (ver Anexo F).

#### *i. Comunicación y educación*

En primer lugar, es importante comunicar la lógica, la necesidad y el proyecto de cambio. Esto ayudara a evitar los malos entendidos producidos por una falta de claridad de la información y de una comunicación deficiente.

En ese sentido, Blejmar (2000) sostiene que la comunicación es un componente de doble vía: la escucha y el hablar: hacia dentro del equipo impulsor del cambio y hacia el exterior, la audiencia del cambio. No se trata solo del mensaje, los dispositivos técnicos, sino de las relaciones por las que circula, la calidad de la palabra, su oportunidad y el mensajero

Además, la comunicación ayuda a “vender” la necesidad de cambio. Los programas de cambio deben además de entregar nuevas reglas de juego y de establecer sistemas de incentivos que las apoyen, debe “vender el nuevo sistema de trabajo al personal de la organización (Raineri, 1998, p. 206).

#### *j. Participación e involucramiento*

Es poco probable que las personas se resistan a una iniciativa de cambio en la que ellos mismos han participado. En ese sentido, propiciar la participación puede reducir la resistencia, lograr compromiso y aumentar la calidad de la decisión de cambiar. Sin embargo, puede haber desventajas en cuanto al desarrollo de soluciones ineficientes de cambio, si es que las personas involucradas en este proceso no son las adecuadas y el gran consumo de tiempo requerido.

#### *k. Crear apoyo y compromiso*

La resistencia se puede superar si es que se dan facilidades y apoyo a las personas. En ese sentido, se requiere “brindar capacitación sobre las nuevas funciones, planes de desarrollo y adquisición de nuevos conocimientos y habilidades a fin de preparar a las personas para el cambio. Es decir, el know-how del cambio” (Chiavenato, 2004, p. 428).

En ese sentido, Blejmar (2000) indica que una de las palancas clave de la confianza es precisamente la posesión del conocimiento o las competencias que habiliten a los integrantes del sistema en los nuevos desafíos que puede implicar el nuevo escenario.

La capacitación y el entrenamiento precoz disminuyen sensiblemente los niveles de ansiedad que se gatillan en los procesos de cambio.

Por otro lado, las personas aceptan más fácilmente los cambios cuando hay un alto nivel de compromiso con la organización. En ese sentido, fomentarlo puede llevar a que estos individuos se comprometan también emocionalmente con el cambio.

Los programas de facilitación y apoyo son útiles cuando el miedo y la ansiedad son el fundamento de la resistencia. Sin embargo, esta estrategia puede requerir mucho tiempo, dinero y paciencia. (Chiavenato, 2004)

#### *l. Negociación y acuerdo*

Una manera de lidiar con la resistencia al cambio es la de ofrecer algo de valor para la aceptación de este. En ese sentido, la organización ofrece incentivos a los resistentes para compensarlos por el cambio. Esta estrategia se implementa generalmente, cuando se observa que existen perdedores con el cambio y estos tienen un poder de resistencia significativo. (Chiavenato, 2004)

#### *m. Manipulación y cooptación*

En este caso, muchas ocasiones, se hace uso deliberado de maniobras tales como: ocultar informar, filtrar información selectiva, distorsionar hechos, etc. con el objetivo de hacer que las personas acepten los cambios. De la misma manera, la cooptación, es una forma de manipulación con participación del individuo, puede ser, por ejemplo, dar un papel importante en el proceso de cambio solo para su aceptación.

Tanto la manipulación como la cooptación, son formas relativamente baratas de conseguir que se acepte el cambio, sin embargo, son extremadamente riesgosas, puesto que si las personas sienten que están siendo engañadas, perderán inmediatamente toda la confianza en el cambio. (Chiavenato, 2004)

#### *n. Coacción*

La resistencia puede atacarse por medio de las tácticas de coacción, es decir, con amenazas explícitas o implícitas (pérdida de ascensos, evaluaciones de desempeño negativas, etc.) Las desventajas de esta táctica son similares a la anterior.

## 2.10. Factores críticos para la gestión del cambio

En ese sentido, con el objetivo de entender los procesos de cambio en la organización y determinar qué elementos son importantes para llegar a desarrollar un cambio exitoso y perdurable, a lo largo de los años se ha teorizado modelos de cambio que provienen de la experiencia acumulada de varias organizaciones que han experimentado este tipo de procesos.

(...) Históricamente han coexistido varias perspectivas para enfrentar el cambio organizacional: una primera que enfatiza el cambio como un proceso humano, otra que enfatiza el cambio de las operaciones, proceso y actividades del negocio, e incluso otras que enfatizan los cambios del entorno y las estructuras de poder dentro y fuera de las organizaciones (Raineri, 2001, p. 5).

Teniendo en cuenta estas distintas perspectivas, se ha seleccionado los modelos representativos como: *Los ocho pasos para la transformación organizacional* de Kotter (2011), *Iniciativas que contribuyen a la administración eficaz del cambio* de Cummings y Worley (2007), *Ten commandments for executing change* de Kanter (1992, citado en Barnard & Stoll, 2010), *Seven steps* de Luecke (2003, citado en Barnard & Stoll, 2010) y *Los siete factores críticos para el cambio exitoso* de Ulrich (1997, citado en Chiavenato, 2004) y se ha recopilado lo dicho por estos para proponer los siguientes factores críticos que deben ser considerados en cualquier plan de cambio para que sea exitoso (ver Anexo F).

- Creación de una necesidad común y el sentido de urgencia del cambio

Crear la disposición para el cambio, de manera que los trabajadores perciban cuán importante es y cómo los ayudará a ellos y a la empresa. Además, se debe alentar la sensación de que el cambio es urgente, por medio de la comunicación de las razones del cambio en modo general y dramático para llamar la atención sobre la necesidad de realizarlo, este punto debe quedar claro para los miembros de la organización. Este primer paso es importante ya que cuando comienza la transformación se requiere de la cooperación agresiva de muchos individuos. Sin motivación, la gente no estará dispuesta a ayudar y el esfuerzo no tendrá ningún destino.

- Conducción del cambio y coalición de liderazgo

Para que la transformación sea exitosa, se necesita ensamblar un grupo con poder suficiente para encabezar los esfuerzos de cambio y que sea responsable de su conducción. Es por ello que se debe involucrar a las mejores personas posibles en los diferentes niveles. Se debe buscar entre los directivos de las unidades que son objeto de cambio y poner ese liderazgo en sus manos. Si bien en un inicio, los que conforman el equipo conductor del cambio, serán pocas personas, es importante que conforme pase el tiempo se logre incrementar la cantidad de líderes

comprometidos. Además, es necesario que exista un guía que conduzca a la gente, que ayude a desarrollar y compartir evaluaciones de problemas y oportunidades, y crear un nivel mínimo de confianza y comunicación (Kotter, 2011).

- Creación de una visión de futuro

En cada esfuerzo de transformación exitoso, la coalición conductora desarrolla una imagen del futuro (de cómo serán las cosas cuando se consiga el cambio) que es relativamente fácil de comunicar y exponer a los clientes, proveedores y empleados. Esta visión ayuda directamente a los esfuerzos de cambio, de manera que da sustento y guía al desarrollo de estrategias que buscan alcanzarla y a su vez permiten desterrar proyectos confusos o incompatibles o múltiples planes y directrices que dirigen hacia una dirección equivocada o a ninguna parte. Es importante mencionar, que una vez que se tenga la visión se debe asegurar que la gente la vea como algo que le interesa personalmente (Kotter, 2011).

- Comunicar la visión

Un esfuerzo de transformación exitoso debe usar todo vehículo posible para comunicar esta nueva visión y las estrategias. Se debe generar entusiasmo y motivación por la visión del cambio, ya sea transformando reuniones en espacios de discusión acerca del cambio, cartas informativas en artículos vívidos acerca de la visión y los programas de entrenamiento clásicos de la compañía en cursos centrados en los problemas del negocio y la nueva visión.

La comunicación no solo viene de palabras sino de hechos, por ello, es muy importante enseñar nuevos comportamientos con el ejemplo de la coalición conductora que debe actuar consistentemente con el discurso de cambio (Kotter, 2011).

- Movilización de los implicados

Las transformaciones exitosas comienzan incorporando a un gran número de personas que son animadas a intentar nuevos acercamientos, desarrollar ideas y proporcionar líderes dentro de los parámetros establecidos por la directiva respecto a la visión. Mientras hayan más involucrados, el proceso será más satisfactorio.

Asimismo, se debe tener claro ¿Quiénes son los actores involucrados o implicados en el cambio o transformación?, ¿qué lugar ocupan en la distribución de poderes y autoridad?, ¿qué intereses se afectan?, ¿qué aceptación, indiferencia o rechazo sostiene cada uno de estos influenciadores?, ¿cómo llegar a cada uno? Ya que se parte de la idea de que la escena organizacional también debe leerse como un campo político donde el poder o no poder juega su juego. (Blejmar, 2000)

Por tanto, se debe conocer quiénes son los involucrados en el cambio, ya sea como participantes (los que se reparten las responsabilidades de la ejecución del cambio) o como sujetos clave con los cuales formar alianzas que apoyen la propuesta.

También es importante deshacerse de los obstáculos para el cambio. Si bien en un inicio, la organización no es poseedora del impulso, potencia o tiempo necesario para salvar todos los obstáculos, es necesario retirar los más grandes que dificulten seriamente la visión.

- Modificación de sistemas y estructuras

Una de las cuestiones fundamentales del proceso de cambio, es determinar cómo este se vincula con otros sistemas como la capacitación, evaluación, estructura, comunicación, etc. es decir, conocer las implicancias sistemáticas de este cambio y que modificaciones de sistemas y estructuras son necesarias para la realización de este.

En la realización de este proceso, se deberá de vigilar las estrategias planteadas en respuesta a los problemas del proceso de cambio, es muy probable, que algunos elementos de la agenda fracasarán, por tanto, es importante ser flexible y ajustarse a las circunstancias.

- Monitoreo de avances y obtención de éxitos a corto plazo

Es importante tener claro cómo se va a medir el éxito del cambio. Es por ello que Beer (2003) sostiene que los esfuerzos de cambio deben centrarse en los resultados y no en las actividades, ya que existen actividades que “suenan bien, se ven bien y se sienten bien” y sin embargo no contribuyen directamente y tangiblemente con la mejora fundamental.

En ese sentido, contar con objetivos de corto plazo permitirá que las personas sigan siendo parte activa del proceso, una vez iniciado. Para lograr ello, se requiere crear mejoras de desarrollo visibles. Ya sea estableciendo metas en el sistema de planificación anual, alcanzando los objetivos y protegiendo a las personas involucradas en las mejorías (Kotter, 2011).

- Ajuste y mantenimiento del cambio

Vigilar atentamente el ajuste de las estrategias en respuesta a los problemas del proceso de cambio y que se mantenga la atención en el mismo. Se deberá tener claro cuáles son los primeros pasos para iniciarlo y consolidarlo. Así como contar con planes de corto y largo plazo para mantener la atención en el cambio y poder adaptarlo a lo largo del tiempo.

Después de algunos años de trabajo, existirá la tentación de declarar victoria ante la primera mejoría, sin embargo, los cambios para enraizarse en la cultura organizacional demoran un tiempo considerable, por lo que se debe consolidar mejorías en el camino y revigorizar

constantemente el proceso, así como hacer los ajustes necesarios en los nuevos proyectos, temas y agentes de cambio (Kotter, 2011).

- Institucionalizar el cambio

Del análisis, podemos decir que el cambio se afirma cuando se convierte en el modo como se hacen las cosas en la organización y cuando se adquieren nuevos comportamientos que se enraízan como normas sociales y valores. Existen dos factores importantes para llevar a cabo esta fase, uno el comunicar adecuadamente y mostrar a las personas que los nuevos acercamientos, comportamientos y actitudes ayudan a mejorar el desarrollo. Por otro lado, se debe determinar cómo institucionalizar el éxito del cambio por medio de políticas, sistemas y estructuras formales.



## CAPÍTULO 4: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez que se ha identificado y comprendido los principales elementos de la gestión del cambio organizacional desde las teorías de cambio existentes, así como los principios y características de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano necesarios para entender el contexto, el siguiente objetivo de la investigación analizar la gestión del cambio organizacional en dichas entidades y su experiencia en procesos de cambio, a partir de un esquema explicativo definido por el estudio.

Para ello, en el presente capítulo se define el tipo de investigación y metodología utilizadas, así como la muestra expertos, las herramientas de recojo de información, las fases de investigación y la estrategia de análisis llevadas a cabo.

### 1. Tipo de investigación

La investigación es la herramienta básica para conocer lo que nos rodea y su carácter universal, por lo que sirve para una gran diversidad de fines (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010). Esto ha ocasionado que uno de los problemas más agudos y complejos que enfrenta una persona al iniciar una investigación sea la amplia cantidad de métodos, técnicas e instrumentos que existen para llevarla a cabo (Cerda, 1994). Por este motivo, es importante identificar algunos conceptos relacionados al presente trabajo que permitan elegir las técnicas e instrumentos que se ajusten mejor para el logro de los objetivos establecidos.

De acuerdo a Hernández et al. (2010) la investigación cumple dos propósitos fundamentales: a) producir conocimiento y teorías, y b) resolver problemas, los cuales atribuye a dos tipos de investigación: la básica y la aplicada, respectivamente.

Las investigaciones 'básicas', a su vez, pueden dividirse en una amplia variedad de estudios según el tema, objeto de estudio u objetivo que se persiga. Dentro del abanico de tipos de investigaciones básicas, la investigación descriptiva representa el modelo sobre el que descansan los demás tipos (Bernal, 2010). De acuerdo a Cerda (1994), una de las funciones principales de la investigación descriptiva es la capacidad para seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de ese objeto.

Hernández et al. (2010) afirma que los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades y las características de procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretende recoger información sobre los conceptos o variables a las que se refieren, y no indicar cómo se relacionan éstas. Además, "esta se soporta principalmente

en técnicas como la encuesta, la entrevista, la observación y la revisión documental” (Bernal, 2010, p. 10).

En ese sentido, los estudios exploratorios normalmente anteceden a las investigaciones con alcance descriptivo, pues sirven preparar el terreno (Hernández et al., 2010).

Estos se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, “cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas” (Hernández et al., 2010, p. 79).

Por otro lado, Dzul (2013) sugiere que las investigaciones también pueden clasificarse en no experimentales y experimentales, según la intervención del investigador en el objeto de estudio. En la primera, el investigador es un observador meticuloso y sistemático que obtiene información del objeto de estudio, pero no ejerce ninguna acción directa que implique actuar sobre este para conocer la información producida como consecuencia de su acto. Por el contrario, “la investigación experimental se caracteriza porque en ella el investigador actúa constantemente sobre el objeto de estudio, en tanto que el objetivo de estos estudios es precisamente conocer los efectos de los actos producidos por el propio investigador como técnica para probar su hipótesis” (Bernal, 2010, p. 117).

Entonces, como la elección del tipo de investigación depende, en gran parte, de los objetivos planteados para el estudio del problema, se puede decir que, según su propósito, es una investigación básica, pues busca producir conocimiento de un fenómeno como el cambio organizacional, dentro de un contexto particular.

De modo particular, la investigación también es del tipo descriptiva porque explica las características del fenómeno sometido a análisis – el cambio organizacional– en un contexto o comunidad particular – las organizaciones públicas del Poder Ejecutivo. “Es decir, únicamente pretende medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refiere, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan éstas” (Hernández et al., 2010, p. 80).

Por otra parte, una revisión acerca de las teorías de cambio demuestra que este tema ha sido poco estudiado en el país, así como en el sector público en general. Si bien se han encontrado algunos capítulos de libros así como artículos académicos que buscan dar luces sobre el cambio en las organizaciones, es importante resaltar que no existe un criterio único o estándar que permita abordar este fenómeno organizacional. En este sentido, según la novedad del tema, la

investigación también es exploratoria, ya que el fenómeno que se busca analizar -la gestión del cambio organizacional-, es un tema poco estudiado, por lo que precisamente se pretende generar conocimiento desde una nueva perspectiva.

Finalmente, según la intervención sobre el objeto de estudio, es no experimental, ya que no se realiza ninguna acción directa sobre las entidades públicas del Poder ejecutivo o en sus procesos de cambio, con intención de conocer la información que se produce de dicha acción.

Es así que, en resumen, la presente investigación es básica, particularmente del tipo exploratoria y descriptiva, así como no experimental.

## **2. Enfoque metodológico**

De acuerdo a Cerda (Cerda, 1994), con el término ‘metodología’ usualmente se hace referencia al conjunto de aspectos operativos del proceso investigativo indispensables para la realización de un estudio. Según ello, los métodos de investigación se pueden dividir de acuerdo al uso de herramientas metodológicas que se emplean para analizar la realidad, las cuales son: método cuantitativo y método cualitativo (Bernal, 2010).

Estas aproximaciones, que han polarizado las corrientes para analizar la realidad en los últimos años, son también llamadas investigaciones con enfoque cuantitativo y enfoque cualitativo. Al respecto, Hernández et al. (2010) las describe de la siguiente manera:

El enfoque cuantitativo es secuencial y probatorio, usa la recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías. (...) El enfoque utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación (p. 7).

Respecto al uso de los datos, el cualitativo busca principalmente “dispersión o expansión” de los datos de información, mientras que el enfoque cuantitativo pretende intencionalmente “acotar” la información, medir con precisión las variables del estudio (Hernández et al., 2010).

A ello, Hernández et al (2010) agrega, que el estudio cualitativo se utiliza para construir creencias propias sobre el fenómeno estudiado; y el cuantitativo, más bien para consolidar las creencias y establecer con exactitud patrones.

Entonces, de acuerdo a lo anterior, esta investigación propone utilizar una metodología con enfoque cualitativo, pues permite profundizar sobre el tema y expandir la información que se tiene sobre la gestión del cambio organizacional tomando en cuenta las particularidades del contexto peruano. Sin llegar a generalizar de manera probabilística lo hallado. Además, al no ser

éste un tema muy estudiado en el país, permite recoger la información con un amplio margen de reflexión e interpretación, buscando la expansión de los datos de información para fortalecer el análisis. Asimismo, la investigación responde a un enfoque cualitativo por el tipo de herramienta para el recojo de dicha información empleada, que en este caso son el análisis documental y la entrevista semi- estructurada.

### **3. Muestra de expertos**

Según Flick (2015), la investigación cualitativa recoge experiencias “reales” con el problema sometido a estudio por medio de un muestreo orientado a encontrar las personas indicadas con experiencia relevante para el estudio.

Por ello, se determinó que la muestra esté comprendida por profesionales que tuvieran experiencia directa o indirecta (consultoría y supervisión) en procesos de cambio organizacional en el Poder Ejecutivo peruano, de manera que se pueda contrastar en su experiencia los aspectos teóricos definidos y determinar su pertinencia y aplicabilidad en la praxis.

Además, se tuvo en consideración que los expertos consultados contaran con experiencia en procesos de cambio planeados, entendidos como una disposición o voluntad de cambio expresa. Por tanto, el tipo de muestra de la investigación fue una muestra de expertos, ya que se recurre a la opinión de individuos expertos en un tema para generar hipótesis más precisas (Hernández et al., 2010).

Figura 6: Muestra de expertos



Por otro lado, para la presente investigación se utilizó una muestra no probabilística, pues “la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación” (Hernández et al., 2010, p. 176).

Asimismo, el método de muestreo fue por conveniencia y muestras por cadena o redes, ya que se recurrió a las personas consultadas por medio de la disposición de contacto que se tenía. Por ello, no caracteriza de manera representativa al Poder Ejecutivo (organismos públicos y ministerios) los cuales son sujeto de análisis. De la misma manera, estos participantes permitieron el contacto con más personas que pudieran ser incluidas en la investigación.

#### 4. Herramientas de recojo de información

Las herramientas utilizadas para el recojo de información fueron las entrevistas semi-estructuradas a expertos y el análisis documental.

Se determinó que la entrevista sea semi-estructurada ya que esta herramienta cuenta con la flexibilidad requerida para profundizar en cuestiones que se consideren necesarias teniendo como base una guía de asuntos o preguntas predeterminadas (Hernández et al., 2010).

Asimismo, se utilizó la escala Likert para medir la perspectiva de los entrevistados sobre algunas cuestiones puntuales, ya sean para determinar el nivel de importancia, de influencia y de frecuencia de los factores definidos (ver Anexo G).

Por ello, para asegurar la comprensión de los conceptos teóricos por parte de los entrevistados, adicionalmente a la matriz de entrevista, se elaboró una guía para expertos que facilitara la exposición de estos y el recojo de información.

## **5. Fases de la investigación**

La investigación comienza con una primera inmersión en el tema de estudio, por medio de una revisión bibliográfica sobre el mismo y la consulta a un experto en cambio organizacional y dos personas que colaboraron en procesos de cambio organizacional. De este primer acercamiento, se determinó la idea de estudio: la gestión del cambio en organizaciones públicas.

Una vez concebida la idea del estudio se recurrió nuevamente a la revisión de artículos y literatura sobre el tema de cambio organizacional y específicamente, gestión del cambio en el sector público y en un contexto particular del Estado peruano. A partir de ello, se identificó la problemática y los objetivos de la investigación.

Además, se procedió a la revisión bibliográfica de las características de las organizaciones públicas y las reformas que ocurrieron en un contexto latinoamericano y peruano, así como las características propias de las organizaciones del Poder Ejecutivo, todo ello, para conocer el contexto en el que están envueltas este tipo de organizaciones, el cual influye en la gestión de cambios organizacionales.

Por otro lado, se elaboró un marco explicativo de los principales aspectos que estas teorías recogen que a su vez se ajustaron de acuerdo a lo expuesto por varios autores que pudiera ser analizado en el ámbito público.

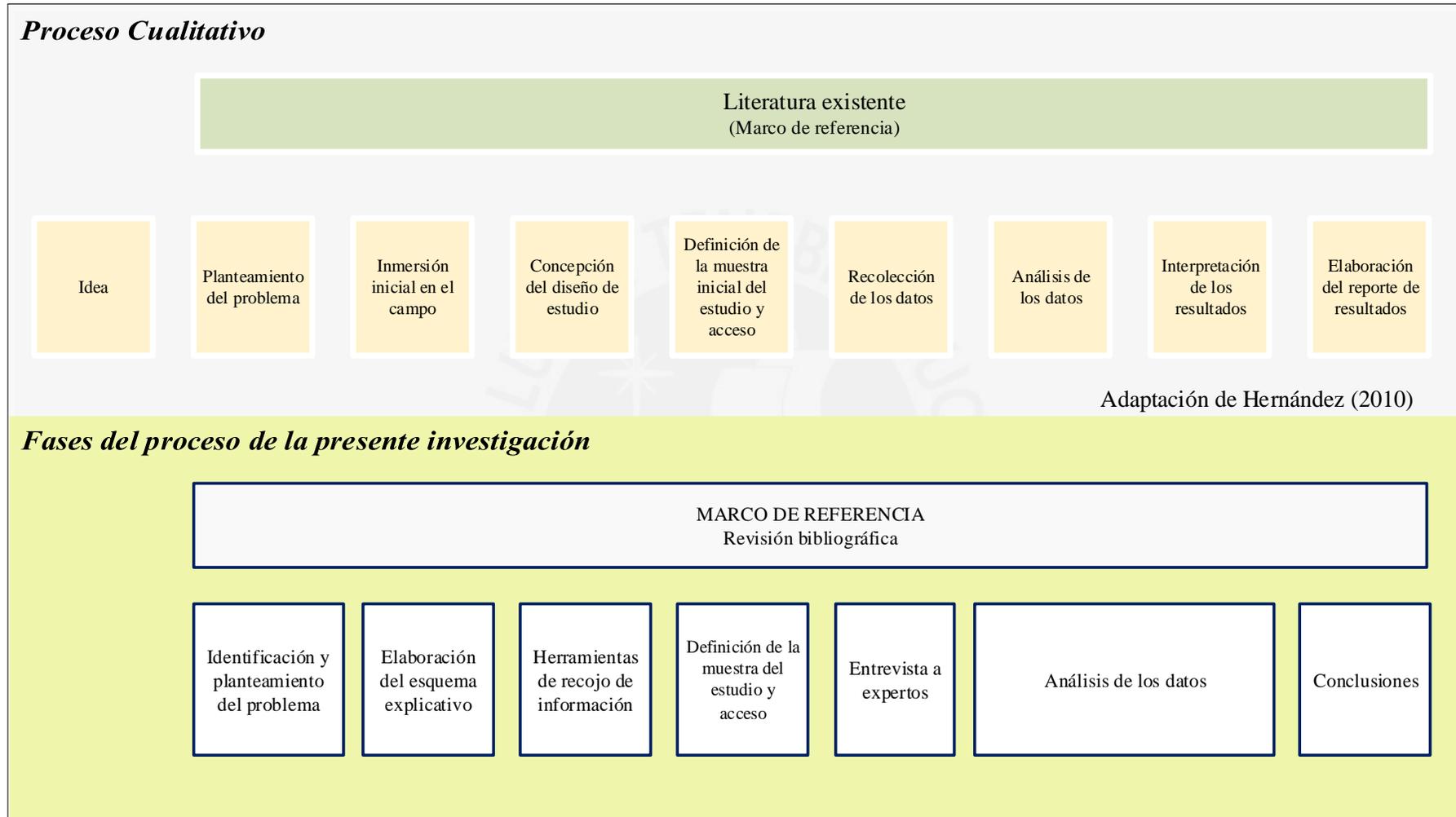
Posteriormente, se elaboraron los instrumentos de recojo de información (Entrevista y guía para el experto) y se obtuvo una primera lista de expertos para entrevistar, la cual se fue incrementando conforme estos hacían referencia a otros. Simultáneamente, se inició la fase de entrevistas, donde se obtuvo una muestra de 19 expertos que cumplían con los requisitos expuestos, 2 expertos internacionales en desarrollo de proyectos de cambio (específicamente de modernización) en distintos gobiernos y 2 expertos externos (no directamente relacionados con el nivel de gobierno estudiado) (ver Anexo H)

Después del recojo de información, se procedió a la sistematización de las entrevistas en una base de datos organizada por pregunta y experto consultado (ver Anexo I). Al contar con esta

información ordenada, se procedió al análisis correspondiente. Cabe mencionar que se usó la codificación (Exp) en la sistematización y análisis de la información para proteger el derecho de confidencialidad de las opiniones vertidas por parte de los expertos en la investigación. Finalmente, producto de la investigación se extraen conclusiones que permitan dilucidar la teoría en la praxis de la gestión del cambio organizacional en el Poder Ejecutivo peruano.



**Figura 7: Fases de la investigación**



## 6. Estrategia de análisis: esquema explicativo de la gestión del cambio

A partir de la revisión de las teorías de cambio organizacional se realizó una construcción que abarca los aspectos principales que estas contienen. Asimismo, se hizo un proceso de contrastar tales aspectos entre varios autores para finalmente obtener una serie de categorías de análisis relevantes para el ámbito público al que se denominó esquema explicativo.

**Tabla 4: Variable y categorías de análisis**

Variable general	Categorías de análisis	Autores consultados	Preguntas orientadoras
Gestión del cambio organizacional	Presiones actuales de cambio en el escenario global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chiavenato</li> <li>• Hellriegel</li> <li>• Robbins</li> </ul>	Nivel de influencia de las fuerzas identificadas en la generación de cambios.
	Ámbitos organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acosta</li> <li>• Schemerhon, Hunt &amp; Osborn</li> <li>• López Duque, Restrepo &amp; López Velásquez</li> </ul>	Frecuencia por cada ámbito identificado (dificultad al realizar estos cambios y velocidad)
	Enfoque de la gestión desde las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sandoval</li> </ul>	Identificar cual es el enfoque más aplicado en el Poder Ejecutivo. Conocer la viabilidad del enfoque utilizado para la concreción del cambio.
	Fuerzas de cambio (impulsoras - restrictivas organizacionales e individuales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acosta</li> <li>• Gordon</li> <li>• Hellriegel</li> <li>• Robbins</li> </ul>	Conocer cuáles se presentan con frecuencia en la generación de cambios. Conocer cuáles son los más importantes (necesarios) para generar cambios. Determinar si existe alguna otra fuerza que no esté considerada.
	• Resistencias individuales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chiavenato</li> <li>• Hellriegel</li> <li>• Newstron</li> <li>• Robbins</li> </ul>	Dificultad en la identificación. Dificultad en la superación de la resistencia. Identificar cuáles son los más comunes.
	Etapas de la gestión del cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acosta</li> <li>• Chiavenato</li> <li>• Gordon</li> <li>• Hellriegel</li> <li>• Robbins</li> </ul>	Aplicación de las etapas de la gestión del cambio. Dificultad en la implementación de todas las etapas.
	Agentes de cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gordon</li> </ul>	Determinar la presencia de “agentes de cambio” en la implementación de procesos de cambio.

Variable general	Categorías de análisis	Autores consultados	Preguntas orientadoras
			Determinar la pertinencia entre agentes de cambio internos y externos para la gestión del cambio. Características idóneas del agente de cambio.
	Estrategias para superar las resistencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robbins &amp; Judge (2013)</li> <li>• Kotter y Schlesinger (1979, en citado en Chiavenato, 2)</li> <li>• Schemerhon, Hunt &amp; Osborn</li> </ul>	Aplicación de las estrategias para superar las resistencias. Limitaciones de la aplicación en el ámbito público.
	Factores críticos de la gestión del cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kotter (2011)</li> <li>• Cummings &amp; Worley (1997)</li> <li>• Ulrich (1997, citado en Chiavenato, 2004)</li> <li>• Kanter (1992, citado en Barnard &amp; Stoll, 2010)</li> <li>• Luecke (2003, citado en Barnard &amp; Stoll, 2010)</li> </ul>	Importancia de estos factores para la gestión de cambio Determinar el grado de dificultad para la obtención o desarrollo de los mismos.

Es importante recalcar que si bien la investigación cualitativa parte de la idea de que los métodos y teorías deben ser apropiadas para lo que se estudia. Si estos no encajan con un problema específico o con el campo de estudio, se adaptan o se desarrollan nuevos métodos o enfoques (Flick, 2015).

Es por ello, que en algunos casos se realizaron los ajustes necesarios de conceptos de un enfoque teórico eminentemente privado a uno público para que se guarde una relación pertinente con el fenómeno de cambio en las organizaciones del sector público.

Por otro lado, a partir del marco explicativo se realizó el análisis correspondiente por cada una de las categorías identificadas. Este se basó en la teoría fundamentada, que significa “que la teoría (hallazgos) va emergiendo fundamentada en los datos” (Hernández et al., 2010, p. 444).

Asimismo, la estrategia de análisis siguió el proceso señalado por Coffey y Arkinson (1996, citado en Hernández et al., 2010) en donde, en un primer momento se advierten cuestiones relevantes de los datos, que luego pasan a ser analizadas para descubrir similitudes, diferencias y estructuras, para posteriormente recuperar ejemplos de tales cuestiones.

Por ello, es que para cada categoría se realizó el análisis buscando opiniones concordantes de los expertos y estableciendo tendencias para luego proceder a ejemplificar las más relevantes. Además, es importante mencionar que después de realizar este proceso se fueron dilucidando elementos generales que impactan en varias de estas categorías y que determinan que el cambio y la gestión del cambio en entidades públicas sean diferente a la gestión privada.



## CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE RESULTADOS

### 1. Esquema explicativo de las teorías de cambio

Según lo recopilado a través de diferentes autores en la Teoría de Cambio Organizacional, se pueden encontrar bloques comunes de conceptos que buscan dar a conocer un punto en específico de la gestión del cambio organizacional. Las siguientes tablas contienen la definición ajustada a partir de lo expuesto por diversos autores sobre el tema.

En ese sentido, se encontró 8 categorías de análisis, consideradas así por su relevancia y pertinencia en el sector público:

- Fuerzas actuales de cambio en el escenario global

**Tabla 5: Fuerzas actuales de cambio en el escenario global**

N°	Definición ajustada
	<p><b>PRESIONES ACTUALES DE CAMBIO EN EL ESCENARIO GLOBAL</b> Las presiones actuales de cambio son aquellas fuerzas [externas] que se ubican en el escenario global de las organizaciones en general y que estimulan, presionan o simplemente influyen en la generación de cambios.</p>
1	<p><b>NATURALEZA DE LA FUERZA LABORAL</b> Es el conjunto de características de los empleados dentro de una organización, los cuales han sido muy cambiantes en los últimos años. Por un lado, se tiene una fuerza laboral más educada, con aspiraciones y valores cambiantes, así como horarios que requieren mayor flexibilidad. Por otro lado, el mercado laboral también se ha diversificado en términos de género y procedencia étnica. Todo ello demanda nuevas políticas organizacionales en cuanto a la gestión del personal.</p>
2	<p><b>CRISIS O PROBLEMAS ECONÓMICOS</b> La crisis es una coyuntura de cambios inesperada, que desestabiliza una realidad aparentemente organizada. Por el aspecto económico, representan conflictos o dificultades para obtener recursos económicos.</p>
3	<p><b>TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN</b> Son las herramientas tecnológicas que se desarrollan para el uso general, así como de manera particular para las organizaciones. Éstas pueden influir tanto en el ámbito de las personas, reorganizando puestos y formas de trabajo en equipo; así como en la estructura en general, con canales de comunicación más ágiles, sistemas de supervisión a distancia y niveles jerárquicos más cortos.</p>
4	<p><b>TENDENCIAS SOCIALES</b> Son las demandas sociales creadas por intereses conjuntos de las personas, asociadas a un tema en particular con cierta temporalidad. Se utiliza también el término 'moda'. Por ejemplo, los movimientos ambientales de hoy en día son tendencias sociales.</p>
5	<p><b>POLÍTICA INTERNACIONAL O MUNDIAL</b> Es la relación entre los diferentes actores del panorama internacional, basada generalmente en las políticas exteriores. Ésta obedece a una lectura adecuada de los desafíos de la globalización y de su impacto en la vida de cada uno de los individuos y de un Estado.</p>

N°	Definición ajustada
6	<p><b>GLOBALIZACIÓN</b></p> <p>Es el proceso dinámico a escala mundial que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo. Si bien las organizaciones públicas no tienen competencia sobre la cual deban diferenciarse en un 'mercado', sí podrían hacer uso del benchmarking para comparar prácticas con sus símiles en otros países (buenas prácticas, nuevas políticas, etc.)</p>

- Ámbitos organizacionales de cambio

**Tabla 6: Ámbitos organizacionales de cambio**

N°	Definición ajustada
	Las dimensiones organizacionales son aquellos componente internos de la organización que pueden ser foco de la acción del cambio organizacional. Dada su interdependencia, el cambio en una dimensión puede implicar, casi siempre, el cambio en varias más.
1	<p><b>INFRAESTRUCTURA</b></p> <p>Espacio físico sobre el cual la organización desarrolla sus acciones estratégicas y operativas.</p>
2	<p><b>ESTRUCTURA</b></p> <p>Diseño o estructura formal de la organización y sus sistemas.</p>
3	<p><b>TECNOLOGÍA</b></p> <p>Herramientas y equipos tecnológicos de la organización.</p>
4	<p><b>PROCESOS Y TAREAS</b></p> <p>Conjunto de procedimientos para alcanzar la misión.</p>
5	<p><b>PRODUCTOS Y SERVICIOS</b></p>
6	<p><b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b></p> <p>Creencias, valores, expectativas y normas compartidas de los miembros de la organización.</p>
7	<p><b>PERSONAS</b></p> <p>Individualidades, personalidades y actitudes que pueden ser configuradas por las prácticas y políticas organizacionales de personal.</p>
8	<p><b>PROPÓSITO</b></p> <p>Misión y objetivos de la organización.</p>
9	<p><b>ESTRATEGIA</b></p> <p>Planificación de las acciones estratégicas y operacionales.</p>

- Enfoque de la gestión desde las personas

Para que los cambios en las organizaciones se consoliden debe establecerse un intenso proceso de interacción entre 2 ámbitos esenciales: sus procesos generales de gestión (los aspectos formales de la organización) y las personas que laboran en ellas.

- Procesos a personas: se empieza por cambiar los procesos generales de gestión y se espera que las personas se adapten
  - Personas a procesos: se empieza por involucrar a las personas para que asuman los nuevos procesos
  - Ambos
- Diagnóstico de fuerzas del cambio

**Tabla 7: Fuerzas restrictivas organizacionales**

N°	Definición ajustada
	Fuerzas del contexto organizacional que están en contra o restringen el cambio organizacional.
1	<b>CULTURA ORGANIZACIONAL CONSERVADORA</b> La cultura organizacional conservadora comparte valores y hábitos los cuales no desean abandonar, por la comodidad que estas les brinda.
2	<b>INERCIA DE GRUPO</b> Aceptación de las reglas no-formales o posición del grupo dentro de una organización.
2	<b>AMENAZA A LAS RELACIONES DE PODER</b> Una vez establecida una posición de poder, una redistribución de la autoridad, por ejemplo, puede poner fin a la situación de ventaja.
4	<b>FALTA DE VISIÓN Y PERCEPCIÓN DEL ENTORNO</b> Poca visualización clara sobre la interdependencia de la organización con el entorno, así como la de sus partes al interior.
5	<b>LIMITACIONES DE PRESUPUESTO</b> El cambio exige una serie de recursos, tangibles y no tangibles, que ante su ausencia, puede representar una limitación a las acciones de la propuesta. En el Estado, esto tiene mayor hincapié en los recursos presupuestales, pues se considera un recurso de todos los ciudadanos.
6	<b>INERCIA ESTRUCTURAL</b> Los mecanismos creados para regular y ordenar las funciones y procesos internos de la organización, pueden representar una excesiva estabilidad entre las personas y la organización, tendiendo al statu quo.
7	<b>AMENAZA A LA EXPERIENCIA</b> Cuando modificación de la estructura o el ingreso de un nuevo sistema, por ejemplo, puede amenazar a los conjuntos de personas con conocimientos altamente especializados.
8	<b>INVERSIONES FIJAS</b> Inversiones fijas en activos de capital difíciles de modificar (equipos, terrenos). Puede ser en activos fijos así como en personas (personal nombrado).
9	<b>CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES</b> Acuerdos entre organizaciones que suelen imponer obligaciones y limitan sus acciones.

**Tabla 8: Fuerzas restrictivas individuales (Resistencias)**

N°	Definición ajustada
	<b>ASPECTOS LÓGICOS</b> Se basa en el desacuerdo con el razonamiento y la lógica. Se deriva del tiempo y esfuerzo que requieren las personas para adaptarse al cambio. Éstos son los costos reales que asumen las personas.
1	Tiempo requerido para adaptarse al cambio
2	Esfuerzo adicional para aprender lo nuevo
3	Posibilidad de poder las condiciones conquistadas
4	Costos económicos del cambio
5	Dudas sobre viabilidad técnica del cambio
	<b>ASPECTOS PSICOLÓGICOS</b> Se basa en las emociones, sentimientos y actitudes. Hacia el cambio. Aun cuando la organización piense que estos temores son infundados, debe reconocer que existen.
1	Miedo a lo desconocido
2	Poca tolerancia persona al cambio
3	Antipatía por el agente de cambio
4	Falta de confianza en otras personas
5	Necesidad de seguridad
6	Deseo de mantener el statu quo
	<b>ASPECTOS SOCIOLÓGICOS</b> Este tipo de resistencia es 'lógica' desde la perspectiva grupal en la cual se encuentra la persona. En razón de que los valores sociales son fuerzas poderosas en el ambiente, deben considerarse con cautela.
1	Alianzas políticas
2	Valores grupales opuestos
3	Perspectiva estrecha
4	Intereses afectados
5	Deseo de conservar a los compañeros actuales

- Etapas de la gestión del cambio

**Tabla 9: Etapas de la gestión del cambio**

N°	Definición ajustada
	<p>La incorporación del cambio organizacional se puede ver como un proceso compuesto por una serie de actividades, basado en la obtención sistémica de datos. Para fines de la investigación, se reagrupará las etapas propuestas por los autores en cuatro: diagnóstico del cambio, planificación, implementación y evaluación y control.</p>
1	<p><b>DIAGNÓSTICO DEL CAMBIO</b></p> <p>El cambio inicia cuando la persona encargada de realizar los cambios o de asegurar que ocurran obtiene información preliminar acerca de la situación y las personas implicadas. Exige una evaluación cuidadosa de la capacidad individual y organizacional para el cambio, reuniendo información por medios informales o formales. La organización se beneficiará más si comienza con un esfuerzo modesto.</p> <p>Después, conforme la organización desarrolle los recursos y el compromiso de los empleados, puede aumentar la profundidad y magnitud.</p>
2	<p><b>PLANEACIÓN</b></p> <p>Después de identificar las fuerzas, la persona encargada de implementar el cambio tendrá que identificar acciones alternativas para cambiar cada una de las fuerzas. Esto debe ir complementado con un análisis de las reacciones de las personas antes del cambio y del desarrollo de estrategias adecuadas para manejarlas. Además, es necesario hacer participar a los empleados tanto a identificar el problema como a determinar la solución (feedback).</p> <p>Finalmente, los empleados, con la ayuda del agente de cambio, desarrollan planes de acción con la finalidad de ejecutar cualquier cambio necesario.</p>
3	<p><b>ACCIÓN O EJECUCIÓN</b></p> <p>El agente de cambio, junto con otros miembros de la organización, implementa la mejor estrategia para el cambio.</p> <p>El uso de un comité directivo para supervisar el cambio podría aumentar sus probabilidades de éxito. Este grupo, compuesto por representantes de la alta gerencia, supervisores de primera línea y empleados de las bases.</p>
4	<p><b>CONTROL Y EVALUACIÓN</b></p> <p>La evaluación de seguimiento, formal e informal, es crítica para el éxito de cualquier cambio organizacional y se debe realizar en forma regular.</p> <p>Consiste en comprobar si el proceso de cambio ha sido eficaz, estableciendo indicadores, periodicidad e instrumentos para evaluar los avances en la consecución de las metas de cambio.</p> <p>Los resultados indican si el proceso de cambio está terminado, si se obtuvieron los resultados esperados o si debería haber un retorno a una etapa anterior.</p>
	<p>La institucionalización no se utilizará propiamente como etapa, pues forma parte de los puntos críticos que se desarrollarán más adelante. Pudiendo ubicarse al interior de todo el proceso de gestión del cambio.</p>

- Agente de cambio

Los agentes de cambio son aquellas personas responsables de liderar y llevar a cabo todas las acciones necesarias para la gestión del cambio organizacional.

- Estrategias para superar las resistencias al cambio

**Tabla 10: Estrategias para superar las resistencias al cambio**

Nº	Definición ajustada
1	<p><b>COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN</b></p> <p>Explicar la necesidad y la lógica del cambio a las personas para combatir la mala información "vender" el cambio.</p>
2	<p><b>PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO</b></p> <p>Solicitar a las personas que ayuden a diseñar y aplicar el cambio.</p>
3	<p><b>FACILITACIÓN Y APOYO</b></p> <p>Ofrecer capacitación y apoyo emocional a las personas afectadas por el cambio</p>
4	<p><b>MANIPULACIÓN Y COOPTACIÓN</b></p> <p>La manipulación utiliza hechos e información de manera selectiva para influir en las personas. La cooptación, conlleva la participación del individuo, ya que se asigna funciones importantes en el diseño y la aplicación del cambio a los resistentes.</p>
5	<p><b>NEGOCIACIÓN Y ACUERDO</b></p> <p>Ofrecer incentivos o compensaciones y aceptar sugerencias.</p>
6	<p><b>COACCIÓN</b></p> <p>Amenazar con la pérdida del puesto o de un ascenso, con una transferencia o incluso con la pérdida del empleo.</p>

- Factores críticos para la gestión del cambio

**Tabla 11: Factores críticos para la gestión del cambio**

Nº	Definición ajustada
1	<p><b>CREACIÓN DE UNA NECESIDAD COMÚN Y SENTIDO DE URGENCIA DEL CAMBIO</b></p> <p>Crear la disposición para el cambio, de manera que los trabajadores perciban cuán importante es y cómo los ayudará a ellos y a la empresa. Además, se debe alentar la sensación de que el cambio es urgente.</p>
2	<p><b>CONDUCCIÓN DEL CAMBIO Y COALICIÓN DE LIDERAZGO</b></p> <p>Ensamblar un grupo con poder suficiente para encabezar los esfuerzos de cambio. Así como un líder o equipo que sea responsable de su conducción e implementación (agente de cambio)</p>

N°	Definición ajustada
3	<b>CREACIÓN DE UNA VISIÓN DE FUTURO</b> Crear una visión nueva de cómo serán las cosas cuando el cambio se haya logrado, de manera que de sustento y guía al desarrollo de estrategias para alcanzarla.
4	<b>COMUNICAR LA VISIÓN</b> Comunicar la visión del cambio a toda la organización y generar entusiasmo y motivación por alcanzarla.
5	<b>MOVILIZACIÓN DE LOS IMPLICADOS</b> Conocer quiénes son los involucrados en el cambio, ya sea como participantes (los que ejecutan del cambio) o como sujetos clave con los cuales formar alianzas que apoyen la propuesta (identificar intereses clave e influir en los interesados).
6	<b>MODIFICACIÓN DE SISTEMAS Y ESTRUCTURAS</b> Una de las cuestiones fundamentales del proceso de cambio, es determinar cómo se vincula con otros sistemas y conocer qué modificaciones de sistemas y estructuras son necesarias para su realización, por lo que es importante contar con un plan de implementación que aborde estas cuestiones.
7	<b>MONITOREO DE AVANCES Y OBTENCIÓN DE ÉXITOS DE CORTO PLAZO</b> Medir el cambio y establecer éxitos de corto plazo que permitan revitalizar el proceso. En ese sentido, es importante, no solo enfocarse en las actividades sino en los logros de resultado.
8	<b>AJUSTE Y MANTENIMIENTO DEL CAMBIO</b> Vigilar atentamente el ajuste de las estrategias en respuesta a los problemas del proceso de cambio y que se mantenga la atención en el mismo.
9	<b>INSTITUCIONALIZAR LOS CAMBIOS</b> Convertir el cambio en el nuevo modo de hacer las cosas en la organización, adquiriendo nuevos comportamientos que se enraízan como normas sociales y valores por medio de políticas, sistemas y estructuras formales.

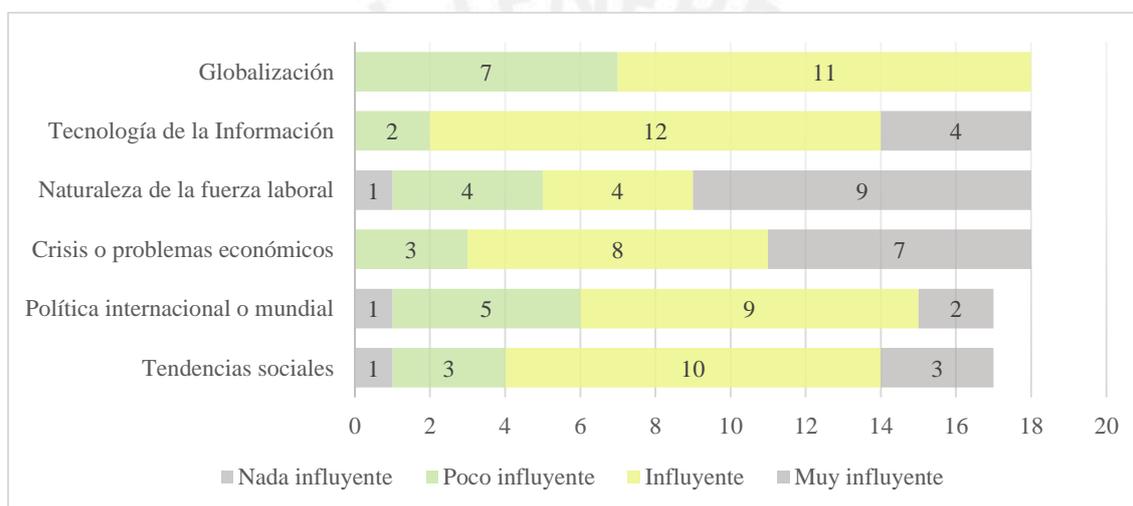
## 2. Análisis de las variables del cambio organizacional

### 2.1. Fuerzas o presiones actuales de cambio en el escenario global

En el actual escenario global, los autores han identificado una serie de fuerzas o presiones que influyen en la decisión de las organizaciones para gestionar cambios. Estas son: globalización, tecnologías de la información, naturaleza de la fuerza laboral, crisis o problemas económicos, política internacional o mundial y tendencias sociales.

Al respecto, en las entrevistas realizadas a los expertos se les pidió valorizar el grado de influencia de cada una de estas presiones actuales, a partir de su experiencia en o con organizaciones públicas. Los resultados se pueden observar en la siguiente figura:

**Figura 8: Nivel de influencia de las presiones actuales de cambio en el escenario global en organizaciones públicas del Poder Ejecutivo según los expertos**



En primer lugar, los entrevistados coincidieron en afirmar que todas las presiones identificadas en la teoría son aplicables, en mayor o menor grado, a las entidades públicas referidas en esta investigación, dependiendo del ‘core’ de la organización y el tipo de cambio que se vaya a desarrollar. Además, como se puede observar en la Figura anterior, la totalidad de estas presiones está calificada principalmente entre “Influyente” y “Muy influyente”, lo cual es coherente y reafirma lo planteado.

Entre las presiones actuales de cambio con mayor grado de influencia se encuentran la naturaleza de la fuerza laboral y las crisis o problemas económicos. Sobre la primera, desde el punto de vista interno de la organización, los expertos reconocieron que las personas son las que hacen posible los cambios organizacionales en cualquier ámbito: si se les cambia las ‘reglas de juego’, como las políticas organizacionales (formales) o la dinámica social de interrelación (informales), las personas naturalmente reaccionarán a través de su actuar, sea a favor o en contra.

Esto es algo común en todo tipo de organizaciones, ya sea privado o público, debido a que, como se conceptualizó en el capítulo 2, las personas son la principal condición para que una organización se constituya como tal.

Sin embargo, a diferencia del sector privado, las organizaciones públicas tienen otras razones particulares para considerar la naturaleza de la fuerza laboral<sup>22</sup> como una de las más influyentes. Desde el punto de vista externo de la organización, las entidades públicas están reguladas por un marco legal particular de cada Estado, que busca responder de manera óptima a su realidad. En el Perú coexisten una gran variedad de regímenes laborales que ha dificultado la gestión interna de las personas, configurándose una forma de trabajo muy compleja. Para mejorar dicha situación, conjuntamente con PNMGP se impulsó una nueva Política de Recursos Humanos que busca, además, la aprobación de un único marco jurídico para la gestión de los recursos humanos en el Estado, para ordenar su principal activo: el Servicio Civil. Este dispositivo normativo ha representado nuevas “reglas de juego” para las entidades públicas, es decir, ajustes institucionales y organizacionales.

Entonces, tomando en cuenta lo señalado en los párrafos anteriores, se puede decir que, en un primer momento, es clave promover el tema de recursos humanos para gestionar cambios de las organizaciones en general; el problema es que, al siempre haber personas que serán resistentes, la forma particular en que está organizada la fuerza laboral del sector público hace que dichas resistencias no sean superadas con facilidad. Así, el alto grado influencia es más hacia el ‘no cambio’, como lo afirma el Exp23 (comunicación personal, 03 de setiembre, 2015) al indicar que “[esta presión] no suele ser un factor que impulsa, más bien es un factor que usualmente juega al revés en el sector público”.

Sobre la segunda presión más influyente, las crisis o problemas económicos, los expertos consideran que no se debe reducir el tema de crisis solo al aspecto económico. Esto debido a que, si bien una crisis económica puede generar reducciones en el presupuesto del Estado y por tanto, de las organizaciones públicas, éstas seguirán subsistiendo ya que el Estado no quiebra. Esto ocasiona que en el sector público no se generen suficientes incentivos por lograr mayor eficiencia. Por el contrario, el sector privado tiene necesariamente que alinearse al nuevo escenario y buscar la forma de ser más eficiente para subsistir en el mercado.

No obstante, al asumir el concepto de crisis es un sentido amplio, los expertos consideran este factor como una oportunidad para ajustar, por ejemplo, la dinámica operativa de una

---

<sup>22</sup> Es importante tomar en cuenta que se hace referencia a la fuerza laboral pensando en la masa burocrática pública, ya que “si uno está pensando, por ejemplo, en directivos innovadores que se contraten específicamente para promover el cambio, se vería más como un factor insensible al cambio” (Exp23, comunicación personal, 03 de setiembre, 2015)

institución; una suerte de ‘gatillo’ que, articulado a diversos problemas, conlleva a que los tomadores de decisión se animen, arriesguen o se vean obligados a hacer cambios. Esto ha fortalecido en los expertos la idea de que el Perú es un país muy reactivo, en donde los decisores se mueven para ‘apagar incendios’, no hay suficiente planificación y se tiende a no generar proyectos reales de cambio en el largo plazo.

Respecto a las tecnologías de información (TI), en las últimas décadas han logrado evolucionar a gran velocidad, marcando un hito en la historia de las organizaciones, en sus procesos, funciones y hasta forma de actuar de las personas. Las organizaciones públicas no han sido ajenas a ello y han incluido lo básico para mantenerse vigentes en cuanto a comunicación interna y externa: tomar decisiones a partir de un correo electrónico y no de un oficio; adjuntar datos y tener una ‘nube’; etc. Sobre la comunicación externa, las organizaciones han descubierto que pueden brindar sus servicios a través de sus portales institucionales; más aún, de acuerdo a los principios de *Open Government*<sup>23</sup> que el gobierno acepta<sup>24</sup>, las TI resultan clave para tener ciudadanos más informados.

Pese a ello, las TI terminan siendo una herramienta que da soporte al cambio, por lo cual no siempre se considera prioritario en la asignación de presupuesto dentro de las organizaciones públicas, ya que sus ingresos se limitan a lo autorizado por ley una vez al año. En las empresas privadas, por el contrario, los ingresos dependen de su productividad, si las TI contribuyen a aumentar su productividad y, por tanto, a generar mayores ingresos, el retorno puede terminar siendo mayor a la inversión inicial.

Entre las tres últimas presiones con menor grado de influencia están las tendencias sociales, la política internacional o mundial y la globalización, Según los expertos, éstas tienen en común que no influyen directamente en las organizaciones y sus cambios, lo que sí podrían hacerlo a nivel de política país. En esta misma línea, como en el Perú no hay mucha teoría sobre las prácticas públicas y su quehacer, algunos cambios organizacionales se mueven más a la ‘moda’, volviéndose referentes temporales que pueden o no ser tomadas por las organizaciones públicas. Por ejemplo, “lo que hoy puede ser una lucha por igualdad de género, mañana puede ser otra cosa” (Exp13, comunicación personal, 19 de agosto, 2015). La política internacional, por su parte, sí podría tener una influencia directa en los cambios organizacionales dependiendo de la

---

<sup>23</sup> Open Government o Gobierno Abierto es aquel, según César & Lorenzo (2010), que entabla una comunicación constante entre ciudadanos y gobierno para tomar decisiones basadas en sus necesidades, facilitar la colaboración en el desarrollo de servicios y comunicar lo que decide y hace de forma transparente y abierta.

<sup>24</sup> En referencia a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 2780.

naturaleza y ‘core’ de la organización, por ejemplo las pertenecientes al sector de comercio exterior podrían verse más influenciadas

Asimismo, la globalización entendida por los expertos como un conjunto de tendencias internacionales de gestión<sup>25</sup>, no cuenta con bases ni instituciones que la promuevan: que exista la teoría no significa que se va a aplicar. En base a lo último, la Exp19 (comunicación personal, 08 de setiembre, 2015) considera que “el mundo puede estar cambiando tanto, pero el Poder Ejecutivo no cambia a ese ritmo”. Por otro lado, en el sector privado la globalización ha configurado ampliamente cambios organizacionales, no solo porque ha significado el rompimiento de barreras para los mercados internacionales, sino también porque crea la necesidad de mantenerse vigentes en el mercado: competencia.

## 2.2. Ámbitos organizacionales de cambio

Cuando nos referimos a ámbitos organizacionales de cambio hacemos alusión a aquellos aspectos o “blancos” (targets) que son sujeto de cambio en las organizaciones. Se han identificado los siguientes: propósito - objetivos, productos y servicios, tecnología, estrategia, estructura, cultura, tareas y procesos, personas, infraestructura.

En este punto es importante resaltar, que a diferencia de las organizaciones privadas, en el sector público los cambios en la organización, dependiendo de la magnitud del mismo, pueden impactar a otras dentro del mismo o diferente sector o nivel de gobierno. En ese sentido, el rol de las entidades del Poder Ejecutivo hace que este punto sea especialmente admisible, ya que como rector de políticas públicas, los cambios que se planteen deberán tener una correspondencia, en el sector o nivel de gobierno pertinente y esta interacción es un factor relevante a considerar en cuanto al estudio del cambio organizacional en las organizaciones del Estado.

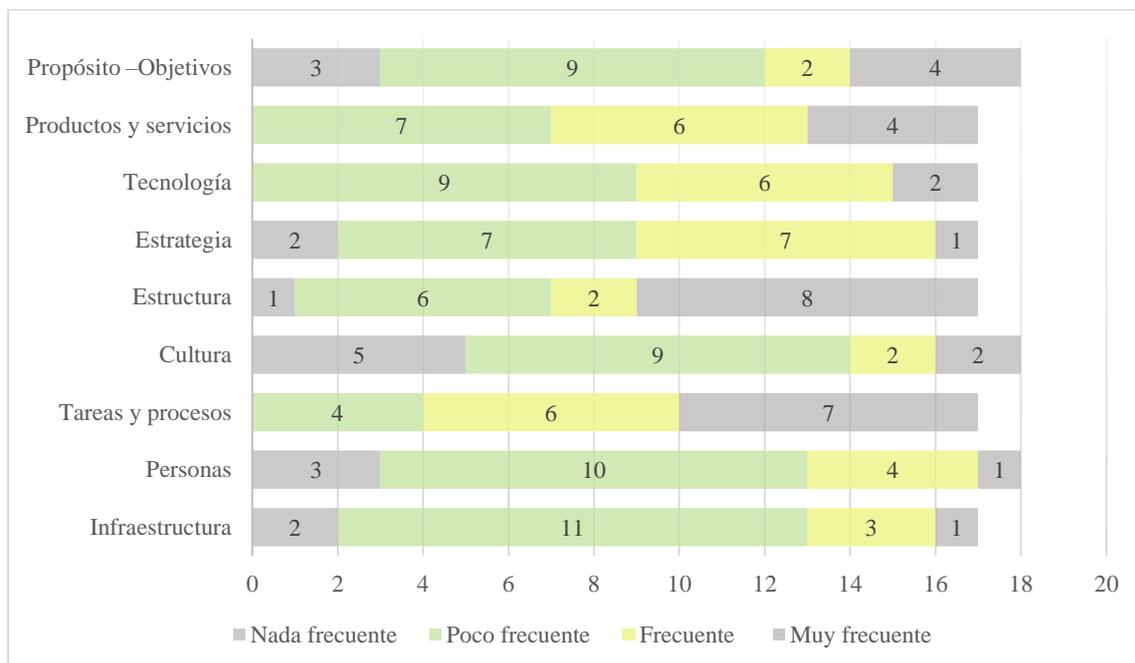
Por otro lado, también es importante considerar que dentro de la organización hay niveles de cambio, que pueden impactar en menor o mayor medida al interior de esta. “Por ejemplo, la creación de un OP a partir de un ministerio es un nivel de cambio de más impacto.” (Exp01, comunicación personal, 20 de julio, 2015)

En cuanto a la ocurrencia de cambios en este sector, se consultó a los expertos, a partir de los ámbitos anteriormente expuestos, cuales consideran son los aspectos de la organización que son más frecuentemente sujetos de cambio, teniendo en consideración que una iniciativa de cambio podría afectar a uno o varios a la vez.

---

<sup>25</sup> Por ejemplo: el presupuesto por resultados (PPR), la nueva gestión pública (NGP), y más recientemente la gestión en redes.

**Figura 9: Frecuencia de los ámbitos internos de cambio organizacional en entidades públicas del Poder Ejecutivo según los expertos**



De la figura anterior, podemos resaltar el hecho de que el ámbito más frecuente de cambio organizacional es el de estructura, ya que se considera que “arreglando la estructura, cambiando el organigrama o los documentos de gestión de pronto todo se resuelve” (Exp16, comunicación personal, 27 de agosto, 2015). Asimismo, este tema se encuentra relacionado al *timing* político, pues al inicio de nueva gestión es más usual que se cambien los “documentos de gestión” para ajustarse a estas nuevas exigencias. Sin embargo, hay que considerar que en términos atemporales, no necesariamente van a cambiar frecuentemente, ya que existe una normativa detrás que se tiene que cumplir y se requiere la opinión favorable por parte de la Secretaría de Gestión Pública<sup>26</sup> - SGP, lo cual puede demandar tiempo y esfuerzo. En ese mismo sentido, se considera que cambian frecuentemente los procesos y tareas.

En cuanto a la estrategia se considera que es más fácil mantenerlas debido a los periodos ministeriales cortos (9 meses en promedio, según el Exp08) ya que la estrategia implica un nivel de compromiso político.

Cambios como la matriz productiva o la diversificación de Piero Guezzi [Ministro de la Producción 2014-2015] o los temas de interculturalidad, son estrategias muy profundas que requieren que demasiados stakeholders se pongan de acuerdo en cambiarla y eso hace

<sup>26</sup> En referencia al Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, que aprueba los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones- ROF por parte de las entidades de la Administración Pública.

que haya muchos intereses que puedan ponerse en riesgo. Lo que ocurre cada vez que haces un movimiento estratégico en un determinado sentido es que siempre va a haber alguien que salga perdiendo y ese es el que hace el salto hacia atrás, o no tienes plata para hacerlo. (Exp13, comunicación personal, 19 de agosto, 2015)

Sin embargo, también puede considerarse que la estrategia cambia en términos más operativos al interior de la organización y en ese sentido, es que puede cambiar de acuerdo al inicio de una nueva gestión (titular), quien dicta una nueva manera de hacer las cosas.

Respecto a los ámbitos pocos frecuentes de cambio, se considera como los más resaltantes la infraestructura, personas (comportamiento), cultura, tecnología, así como, propósitos y objetivos. En infraestructura existe una importante limitación en materia presupuestal. En ese sentido, depende de los recursos con que cuente la entidad y la priorización de estos, sin embargo, puede ser cuestionable o verse innecesario la inversión en este aspecto ya que se espera que la prioridad sea la provisión del servicio.

En algunos casos, se considera que el sistema administrativo es lento e inadecuado para cubrir las necesidades específicas en este tema. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Inclusión y Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), se planteó que los 5 programas funcionaran en un mismo local, sin embargo, la provisión de la infraestructura propuesta fue muy difícil de lograr. (Ex14, comunicación personal, 25 de agosto, 2015). También un cambio de infraestructura puede estar relacionado a una mejora en la organización, ya que en este tipo de procesos, generalmente se empieza por este aspecto.

En cuanto al comportamiento de las personas este es considerado un elemento que no cambia frecuentemente conforme a las nuevas exigencias o tareas que implica un cambio organizacional. A pesar de que es clave para lograr que cualquier iniciativa tenga éxito, ya que finalmente, son las personas los que asumen los nuevos cambios y por tanto, determinan que se logre o no los resultados propuestos.

Nos cuesta poco trabajo cambiar en el 'papel' pero el seguimiento del cambio de conductas no se llega a plasmar. Por eso, lo que es más en el papel, la estructura, los procesos, las tareas, etc. es lo que más cambia, pero la impregnación de eso en la organización es menos frecuente. Es difícil que las personas cambien en el Estado. (Exp18, comunicación personal, 2 de setiembre, 2015)

De la misma manera, el cambio de cultura organizacional implica que la gente esté realmente comprometida y alineada con el propósito y objetivos de la organización, de acuerdo a sus valores y principios personales. En ese sentido, se considera como uno de los aspectos más

difíciles de cambiar en el sector público o privado, ya que no se puede hacer por mandato y requiere la alineación de incentivos adecuados. Además, que requiere un tiempo considerable para consolidarse.

En ese sentido, es muy difícil que un proyecto tenga como objetivo cambiar la cultura organizacional, sino que generalmente es un elemento que se encuentra implícito en alguna parte de otra iniciativa de cambio. “Es mucho más concreto a la hora de armar un proyecto ponerle número, vas a cambiar tecnología, infraestructura, son cosas más visibles, lo que no quiere decir que lo otro [cultura] no esté, pero generalmente es menos visible.” (Exp23, comunicación personal, 3 de setiembre, 2015)

Asimismo, las condiciones específicas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo<sup>27</sup> podrían dificultar el cambio del comportamiento de las personas y la cultura organizacional, entre otros. Respecto a ello, un tema recurrente en la pesquisa a expertos fue el tema generacional, el cual puede dificultar el proceso de cambio, ya que “cuando se tiene un público mayor la capacidad de cambio se va perdiendo.” (Exp03, comunicación personal, 21 de julio, 2015)

Por otro lado, también existirían dificultades entorno a las características del servicio civil peruano. En donde “hay 33 maneras de contratar diferentes y distintos regímenes laborales en el Poder Ejecutivo, lo cual lo hace un entorno complejo de manejar.” (Exp08, comunicación personal, 5 de agosto, 2015)

De los [del Régimen de carrera pública] 276, hay un gran porcentaje que al tener cierta estabilidad y una remuneración no tan elevada en comparación al CAS, se encuentran desmotivados, ya no quieren cambiar. Depende mucho del líder, de cómo los motives, haciéndolos partícipes, hablando con ellos si pueden cambiar. (Exp19, comunicación personal, 8 de setiembre, 2015)

Es importante mencionar que en las organizaciones públicas se considera muy difícil retirar personas, ya que se tienen que realizar una serie de procedimientos administrativos que toman mucho tiempo, además, dependiendo del régimen laboral, los motivos únicos de cese están determinados por la norma, por lo que son más difíciles de conseguir.

Porque con el [Régimen de carrera pública] 276 es muy difícil, hay la sensación de que el trabajador tiene estabilidad laboral absoluta como si eso fuera primero antes de brindar buenos servicios a los ciudadanos, lo cual es un absurdo. Entonces es un grupo de interés que se organiza y por más que todos los técnicos te digan que debe cambiar, ellos van a

---

<sup>27</sup> Estos están explicados a detalle en el Capítulo 2.

hacer lo posible por resistirse al cambio. (Exp17, comunicación personal, 18 de agosto, 2015)

De igual forma, existe una cultura organizacional poco innovadora, ya que las personas están acostumbradas a que les digan cómo deben ser las cosas y que deben de hacerse siempre de la misma manera, por lo que existe mucha resistencia al cambio y poca capacidad de adaptación. Además hay grupos de poder, como los sindicatos que pueden influir en la adopción del cambio.

“La cultura organizacional del Estado peruano es difícilmente innovadora, acostumbrados a que te digan cómo deben ser las cosas. Se encuentran poco motivados. No hay cultura de innovación. Por desconocimiento, tiempo, temor a la sanción.” (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

Se debe tomar en cuenta que se encuentra muy arraigado en el sector público el tema de seguir las normas, es muy difícil salir de ese esquema. Esto se encuentra relacionado con la labor de control de la gestión, ya que existen incentivos perversos para innovar. Es por ello que se considera que la forma en como la Contraloría hace su labor de control está mal enfocada y puede frenar de alguna manera, el cambio.

En ese sentido, las reglas en la administración pública “han pecado de paternalistas puesto que buscan reducir la discrecionalidad por temor a que ésta se convierta en arbitrariedad. La crítica al modelo burocrático es justamente que la realidad termina excediendo a la regla.” (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

En cuanto al ámbito tecnológico, este ha sido usualmente considerado una parte de un proyecto de cambio mayor, por lo que no es frecuentemente considerado sujeto de cambio en sí mismo.

Sobre el propósito y objetivos, la modificación de estos depende de a qué nivel se realizan, si se tiene que cambiar la finalidad de la entidad, la organización está atada a una normativa legal y por tanto, es más difícil y menos probable que ocurra. En ese sentido, el marco legal es un limitante importante en lo que respecta a los ámbitos que podría cambiar o no en el sector público. Por otro lado, en niveles más operativos es más probable que cambien las prioridades y algunos objetivos.

En ese sentido, lo que se encuentra normado, ya sea el propósito, eventualmente productos y estrategia, dependiendo que tan amarrada este al propósito, es muy difícil de cambiar. En cambio, en el sector privado, lo más costoso es lo más difícil, lo que podría ser básicamente infraestructura o tecnología. (Exp03, comunicación personal, 21 de julio, 2015)

Sin embargo, han existido casos en los que se requieren cambios muy drásticos respecto al propósito u objetivo, por ejemplo el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES):

Este se creó para asegurar pequeña infraestructura (canales de regadío, pequeños colegios para extremo pobres, mejoramiento de postas médicas, entre otros) pero todas esas eran tareas de otros sectores. Entonces se delimitó a hacer solo: familias emprendedoras que han recibido mejoras en su producción. La cual ya no es solo para el autoconsumo, se ha diversificado para la venta y su portafolio ha crecido. En algunos casos inclusive las familias se han juntado y han montado una empresa para vender sus productos más elaborados a un mayor precio. (Exp12, comunicación personal, 19 de agosto, 2015)

Entonces, si bien es difícil cambiar el fin de la entidad, se puede orientar el accionar de la organización desde una nueva perspectiva, ya sea incorporando nuevos objetivos, por ejemplo: en salud, aparte de atención ahora se orienta a la prevención o en educación, se ha venido introduciendo una mirada de inclusión.

Asimismo, los objetivos y el propósito de una organización también son difíciles de cambiar por el costo político y eventualmente administrativo penal que puede conllevar, ya que a nivel político no se está dispuesto a aceptar una equivocación. Además, porque “muchas veces por más que quieran asumir ese riesgo, los procesos de cambio involucran instancias superiores y pocos están dispuestos a ir a ‘pelearse’ por defender su cambio y su error.” (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

A partir de lo explicado los expertos consultados sostienen que la cultura organizacional y el comportamiento de las personas son los puntos más difíciles de cambiar. Esto no solo sucede para las organizaciones del sector público, pues en cualquier tipo de organización los elementos “blandos” son los más complejos de cambiar. De la misma manera, en cuanto a la velocidad de cambio, los expertos consultados consideran que estos mismos ámbitos de cambio son los que toman más tiempo, así como, la estrategia y la infraestructura.

El hecho de que los cambios demoren más tiempo puede ser un aliciente para que no se decida hacerlos, en ese sentido, es importante considerar el tema del *timing* político, dada la alta rotación de los titulares de la organización y de la alta dirección, no necesariamente se va a estar dispuesto a tomar medidas en las que los resultados no se vean en un corto o mediano plazo dentro de su gestión. Por tanto, se pueden priorizar otros factores que pueden brindar resultados en un menor periodo de tiempo.

En ese sentido, el tema del cambio del comportamiento de las personas y la cultura organizacional requiere mucho tiempo ya que es un proceso continuo, el estar motivándolos y sensibilizándolos para generar el cambio.

En cuanto a la estrategia, como se mencionó previamente, puede requerir mucho tiempo para cambiarse ya que generalmente es un cambio difícil de realizar pues requiere el acuerdo con varios actores interesados.

También es importante rescatar que la infraestructura puede ser un ámbito de cambio que requiere tiempo (desde que lo aprueben, presupuestarlo y su ejecución) dependiendo de la magnitud del proyecto.

### 2.3. Enfoques de la gestión del cambio

Para que los cambios en las organizaciones se consoliden debe establecerse un intenso proceso de interacción entre 2 ámbitos esenciales: sus procesos generales de gestión (los aspectos formales de la organización) y las personas que laboran en ellas.

En ese sentido, los procesos de cambio pueden ser de tres formas:

- Procesos a personas: se cambian los aspectos formales de la organización y se espera que las personas se adapten.
- Personas a procesos: se empieza por involucrar a las personas para que asuman los nuevos cambios.
- Ambos.

Respecto a esto, la gran mayoría de los entrevistados considera que, en el sector público, los procesos de cambio se efectúan de procesos a personas. Debido principalmente, a que no necesariamente se espera que las personas se adapten a la nueva situación y brinden soporte para que los procesos de cambio se den.

(...) se va incorporando nueva gente que esté más acorde a lo que se necesita, a la vez de ir sacando normas, reglamentos, manuales, es decir, formalizar el proceso porque es la única forma en que las personas de alguna forma pueden verse "obligadas" a que se cumpla. (Exp19, comunicación personal, 08 de setiembre, 2015)

Ello se encuentra plenamente relacionado, por el *timing* político, que implica generar cambios visibles en un determinado periodo, en ese sentido, de procesos a personas, podría responder a este fin al considerarse más rápido.

Dados los tiempos políticos que tienen los diversos gobiernos para poder cumplir sus metas, expectativas, sea políticas o de compromiso con la sociedad; considerando que hay una percepción de que el personal de la propia entidad es incompetente, ineficiente, desconfiado, en donde es difícil que se acepte participar en un cambio; se prefiere desarrollarlos en su comité elite, trayendo gente de fuera, apoyándose en la cooperación internacional o desarrollándolos ellos mismos, y después se espera o exige que el resto del personal se adapte al cambio. (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

En ese sentido, es importante resaltar que los tomadores de decisión de cambio son las personas con mayor nivel jerárquico. Es muy difícil que la iniciativa de cambio en el sector público, provenga de los niveles bajos de la organización. Entonces, si bien, en un primer momento, la decisión de cambio se toma en ese nivel, el involucramiento de las personas puede darse para idear que se debería hacer, dependiendo de la naturaleza del cambio, y en la implementación.

Los que toman la decisión son "cinco" y con ellos no vas a mover realmente todo. Tienes el poder para tomar la decisión estratégica al momento, en muchos sectores se hace así, incluso en el Ministerio (...) algunas decisiones han tenido que realizarse de esa manera por el momento, pero no creo que sea el ideal. Involucrando primero a las personas toma más tiempo, hay costos de transacción más altos, tienes que negociar y algunos no les gusta, simplemente se toma la decisión, pero por esto todo se puede caer. (Exp18, comunicación personal, 03 de setiembre, 2015)

Sin embargo, cuando los cambios se generan por un manejo de crisis, es decir, si existe una situación en particular que requiere un cambio concreto en un momento dado, necesariamente se requiere la alineación de las personas, sin algún tipo de proceso previo de involucramiento.

Si bien es una de las formas más usuales, el primero diseñar el "debe ser" y luego el involucramiento, los expertos consideran que no es la más beneficiosa, aunque tampoco se debe llegar a un extremo participativo. Es por ello que los expertos consultados consideran que el enfoque adecuado debería ser el de personas a procesos, o ambos al mismo tiempo, ya que al involucrar a las personas se crea un ambiente propicio para el cambio, el cual se integra más fácilmente al devenir de la organización y se evita generar mayores resistencias.

Además, la única posibilidad de cambio real implica que cambien ambos aspectos. Esto es especialmente importante en cambios más profundos, como de reorganización y personal, en donde las resistencias de las personas pueden generar un sabotaje del proceso.

Puedes tener el proceso totalmente listo, y lo llevas a la implementación, cuando llega a este punto las personas dicen sí, pero no lo hacen. Hay muchos casos de estos, ha pasado muchas veces. Pero cuando cambias a las personas más el proceso, entonces hay cambio. En el sector privado, puedes hacer un poco al revés, puedes despedir si no se cambia. En el público, con lo que tienes se trabaja. Esa es la diferencia más importante. (Exp04, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

Asimismo, es importante incorporar a las personas ya que no se puede conocer la totalidad de elementos que se necesitan para realizar un cambio integral, se trabaja con conocimientos limitados, y por tanto, si se quiere tener un impacto mayor y conciliar todos los elementos y factores requeridos, es necesario trabajar con quienes finalmente son los usuarios (trabajadores o ciudadanos). Además, se reducen costos en tiempo y esfuerzo trabajando de manera articulada con los otros actores y el conocimiento recogido ayuda a enriquecer la propuesta. Por tanto, se hace más viable la implementación del cambio y que logre institucionalizarse.

Por ejemplo, [en un primer momento] las TI no las tuve en cuenta, me parecería algo innecesario para gastar en ello. Sin embargo, vino el técnico y explicó la utilidad y los beneficios que se obtenían para asegurar la transparencia, costando una pequeña parte del presupuesto del que se disponía, entonces la pregunta es por qué no. O hacer reuniones informativas con los potenciales interesados, se modula en qué etapa del proceso es más oportuno y tratas de convocar a una cantidad amplia y representativa, les comunicas el proceso y te dan feedback. (Exp12, comunicación personal, 19 de agosto, 2015)

Sin embargo, también es importante considerar el cambio de los procesos formales de la organización. “Por ejemplo, en los 90 se cambió a un montón de gente, pero no se cambiaron los procesos y se volvió a lo mismo.” (Exp17, comunicación personal, 28 de agosto, 2015) En ese sentido, la realización del cambio, como menciona la teoría, debería contemplar ambos aspectos. Teniendo en consideración que en el sector público no se puede dejar de proveer los bienes y servicios mientras se van haciendo los cambios. Por tanto, se deben trabajar los aspectos formales de la reforma en paralelo al trabajo con las personas.

Por último, los expertos consultados concuerdan con que se debe considerar a las personas como actores que van a jugar estratégicamente a favor, en contra o ambivalentemente al cambio y, por tanto, deben ser un elemento importante a tomar en cuenta para gestionar exitosamente estos procesos.

Porque [al no incorporar a las personas] termina pasando que las organizaciones no cambian realmente. Hay cambios formales, pero los de fondo no ocurren. Me ha pasado,

uno cambia y las personas siguen haciendo lo mismo porque nunca entendieron por qué tendrían que cambiar. (Exp19, comunicación personal, 08 de setiembre, 2015)

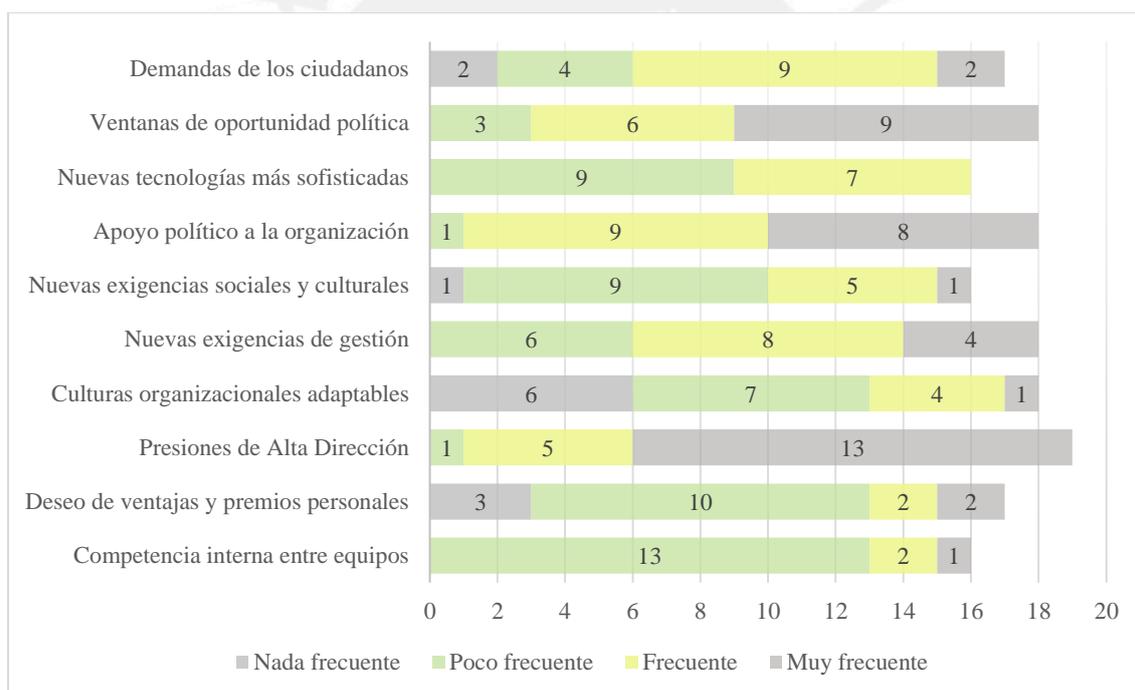
## 2.4. Diagnóstico de fuerzas de cambio: impulsoras y restrictivas

Según Kurt Lewin inicialmente la organización se encuentra en un estado de equilibrio dinámico de fuerzas que actúan en direcciones opuestas. Estas fuerzas pueden estar a favor o en contra del cambio propuesto y se denominan fuerzas impulsoras o restrictivas, respectivamente. A partir de la literatura, se han identificado las siguientes fuerzas impulsoras y restrictivas adecuadas al sector público.

### 2.4.1. Fuerzas impulsoras

De las fuerzas impulsoras identificadas se les pidió a los entrevistados que calificaran el nivel de frecuencia de cada una a partir de su experiencia al momento de gestionar cambios. A continuación, la Figura 10 resume la calificación que recibieron:

**Figura 10: Frecuencia de las fuerzas impulsoras de cambio según los expertos**

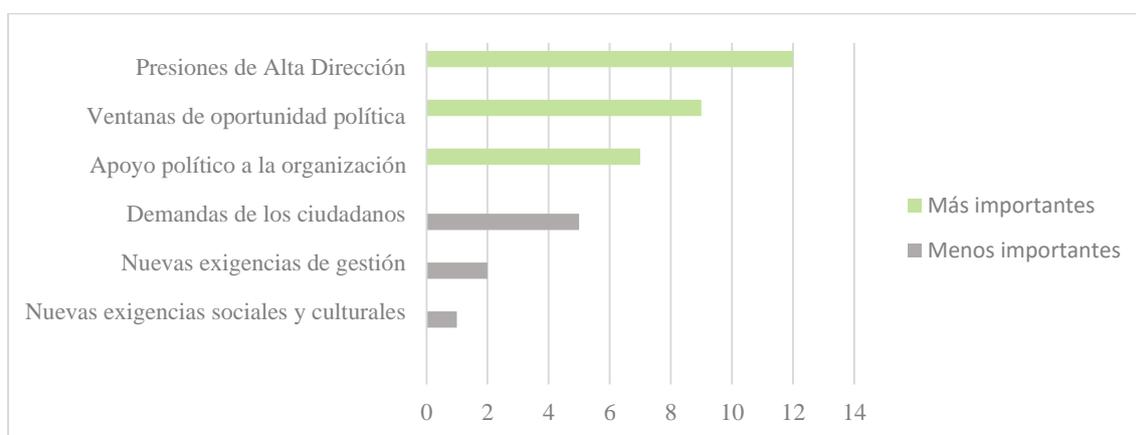


Se puede observar que presiones de Alta Dirección, ventanas de oportunidad política y apoyo político son las tres primeras con mayor puntaje al ser consideradas como “Muy frecuente”. Seguidamente se encuentran las nuevas exigencias de gestión, demandas de los ciudadanos y nuevas exigencias sociales y culturales. Respecto a las cuatro fuerzas siguientes y últimas, primero están las nuevas tecnologías más sofisticadas y competencia interna entre equipos, consideradas principalmente como “Poco frecuente”; y, segundo, deseo de ventajas y premios

personales y culturas organizacionales adaptables en último orden con el grado de frecuencia más bajo, es decir, “Nada frecuente”.

Con estos resultados, se les preguntó posteriormente cuáles de dichas fuerzas eran las más importantes al momento cumplir su propósito de impulsar el cambio, logrando progresar en el tiempo, a lo respondieron de manera muy similar a lo dispuesto en la figura anterior. Esto deja inferir que la frecuencia con la que estas fuerzas logran efectivamente impulsar el cambio organizacional define la importancia que le puedan dar los tomadores de decisión al momento de su gestión.

**Figura 11: Nivel de importancia de las fuerzas impulsoras según los expertos**



Como la fuerza impulsora más importante se encuentra las presiones de Alta Dirección. Se hace referencia con Alta Dirección al grupo de líderes máximos de una organización y que, por tanto, terminan siendo responsables ante alguna iniciativa de cambio dentro de la entidad. Por tanto, es lógico que las ‘presiones’ que éstos ejerzan obtengan mayores respuestas a la hora de impulsar cambios. Para los expertos, éstas ‘presiones’ deberían ser entendidas como ‘apoyo’ y no de manera coercitiva, pues sino los cambios son insostenibles en el largo plazo. No obstante, dada la característica reactiva de las organizaciones públicas, ante la ausencia de estabilidad que suele haber en el sector, la imposición para la toma de decisiones puede resultar determinante, poder con el que cuentan los funcionarios públicos.

Más aún, la Alta Dirección de este tipo de organizaciones pertenece a un ámbito político conformado por varios actores de diferentes niveles de autoridad, acorde a la jerarquía que existe dentro del Estado y que determina las competencias para cada entidad. Esto, a su vez, compromete a la Alta Dirección con las políticas de Estado y las acciones que se dispongan para la organización, como pueden ser la implementación de cambios. En otras palabras, a diferencia de las empresas privadas que responden directamente a un directorio, en el sector público las

decisiones de cambio no solo dependen de los líderes organizacionales, sino también de autoridades externas que conforman el Estado.

Esto último está relacionado a las dos siguientes fuerzas impulsoras más importantes: las ventanas de oportunidad política y apoyo político a la organización. Debido a la cantidad de factores que pueden intervenir en la toma de decisiones para un cambio organizacional, se necesitan alinear ciertas condiciones para que el cambio suceda. Si estas condiciones no suceden, por más que exista la necesidad, no se ejecuta el cambio. Una de estas condiciones tiene que ver con el apoyo político a la organización, ya que esto refuerza la legitimidad del cambio, haciéndola sostenible en el tiempo. Para la mayoría expertos, estas fuerzas impulsoras, junto a las presiones de Alta Dirección, han sido las únicas que han explicado cambios importantes o reformas en nuestro país: la creación del MIDIS, SERVIR, CULTURA<sup>28</sup>, entre otros.

Por otra parte, cabe recalcar que el hecho de que estas fuerzas logren con mucha frecuencia aportar al cambio cuando es bien aprovechada, no significa que aparezcan con esta misma periodicidad en el entorno. Sobre esto último, algunos expertos retoman el tema de la crisis: “en los procesos de cambio, y en general a nivel de política pública y gestión pública, esto [ventanas de oportunidad política] se abren porque hay un problema o crisis y eso hace que en la agenda de los políticos y tomadores de decisión haya que hacer algo.

Otro punto sobre el cual coincidieron todos los expertos es que las demandas de los ciudadanos debería ser la principal fuerza impulsora para que las organizaciones cambien, aunque esto no es así necesariamente. Como dice el Exp23 (comunicación personal, 03 de setiembre, 2015), “quedaría ‘lindo’ con nuestra teoría de lo que es la gobernabilidad y la ciudadanía, pero lamentablemente eso ocurre poco”. Los expertos explican que las demandas ciudadanas se manifiestan a través de los partidos políticos y son estos lo que impulsan los cambios, pues las organizaciones por sí mismas difícilmente están viendo directamente al ciudadano y, en consecuencia, cambian. Sin embargo, la realidad en nuestro país es que los medios de comunicación han desplazado a los partidos políticos en este propósito, logrando captar y exponer dichas demandas como una suerte de ‘vehículo’ para manifestaciones no siempre positivas, como las huelgas, por ejemplo.

Las últimas fuerzas impulsoras en ser mencionadas como importantes acorde con la figura 11, son las nuevas exigencias de gestión y nuevas exigencias sociales y culturales. Definida por los expertos más como tendencias, representan manifestaciones temporales marcadas por una ‘moda’ que no siempre significan impulsos necesarios para el cambio en el sector público. A

---

<sup>28</sup> Ministerio de Cultura

diferencia del sector privado, las organizaciones públicas no pierden vigencia precisamente por no ‘estar al día’ con las prácticas de otros países en temas de gestión o exigencias sociales y culturales, ya que cada Estado tiene un contexto particular.

Sin embargo, cabe recalcar que las nuevas exigencias normativas en temas de gestión, dictaminadas por las autoridades a cargo dentro del país, sí representan fuerzas impulsoras de cambio más fuertes que como tendencias anteriormente descritas. Como se sabe, la PCM además de ser la encargada de formular y evaluar las propuestas para la mejora de la gestión pública, es responsable de aprobar directivas y proponer normas en materia de modernización de la Administración Pública (063-2007-PCM, 2007) (Decreto Supremo N° 063-2007-PCM), lo cual impulsa cambios en las organizaciones dentro de su ámbito de competencia.

Finalmente, en último orden de frecuencia se encuentran las siguientes fuerzas impulsoras: nuevas tecnologías más sofisticadas, competencia interna entre equipos, deseo de ventajas y premios personales y cultura organizacional adaptable, las mismas que no fueron consideradas como importantes por ningún experto. Cabe observar que, a excepción de tecnologías más sofisticadas, estas fuerzas están relacionadas a las personas o a algún aspecto sobre ellas, lo cual no es de sorprender tomando en cuenta lo mencionado anteriormente sobre la complejidad de gestionar los recursos humanos del Estado y las condiciones para que ello suceda. Más aún, la figura 11 muestra que existe un consenso respecto a la poca frecuencia de estas fuerzas.

Para los expertos, tanto la competencia interna entre equipos como el deseo de ventajas y premios personales, son fuerzas que dependen mucho de los incentivos que existan al interior de la organización, los cuales, en el caso de las entidades públicas, están supeditadas a las que el sistema les permite. Estos incentivos puede ser vistos de dos formas: formales e informales, tanto a un nivel grupal como personal.

Ambos tipos de incentivos podrían ser utilizados con flexibilidad en el sector privado; sin embargo, en las organizaciones públicas se encuentran limitaciones, sobre todo desde el lado formal, ya que los reconocimientos económicos no se encuentran contemplados en la normativa vigente, salvo excepciones. Desde el lado informal, el reconocimiento social no es un elemento que se tome muy en cuenta en el diseño de estrategias, ya que depende mucho del tipo de liderazgo que exista dentro del equipo de trabajo.

Sobre este último punto, el Exp05 (comunicación personal, 22 de julio, 2015) hace una acotación diferente sobre los incentivos informales para que esta fuerza impulsora pueda ser considerada: “puede haber organizaciones cuyos equipos compiten por lograr y trabajar más porque quieren alcanzar mejores metas que sus contrapartes en otras regiones”. Sobre esto, cabe

mencionar que hay organizaciones públicas, como algunos ministerios, que cuentan con órganos desconcentrados en diferentes regiones, con similar con similar estructura interna, en los cuales se puede encontrar equipos cumpliendo en mismo objetivo. Pero, nuevamente, esta circunstancia no es general del Poder Ejecutivo.

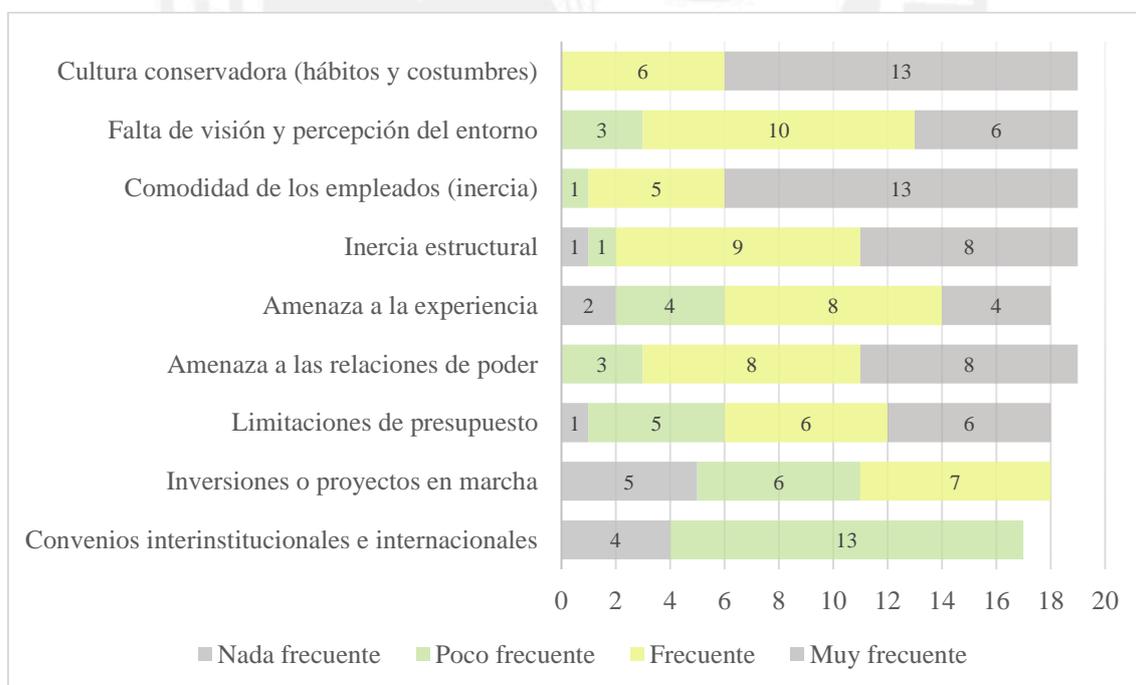
Por otra parte, en cuanto al deseo de ventajas y premios personales. Sobre el punto de vista formal, escalar dentro de una línea de carrera contribuye a satisfacer aspiraciones personales en los trabajadores y así puedan superar sus metas. No obstante, en el sector público todavía no se llega a implementar una estructura clara de carrera pública que, además, pueda poner orden al sistema.<sup>29</sup>

En último lugar están las culturas organizacionales adaptables como fuerza impulsora considerada como “Nada frecuente”, y es que para los expertos se cuestiona que existan organizaciones con esta característica.

### 2.4.2. Fuerzas restrictivas organizacionales

Siguiendo la misma dinámica que en el apartado anterior, en la Figura siguiente, se resume la calificación que recibieron las fuerzas restrictivas organizacionales propuestas a los expertos sobre su grado de frecuencia al momento de gestionar cambios.

**Figura 12: Frecuencia de las fuerzas restrictivas organizacionales de cambio según los expertos**

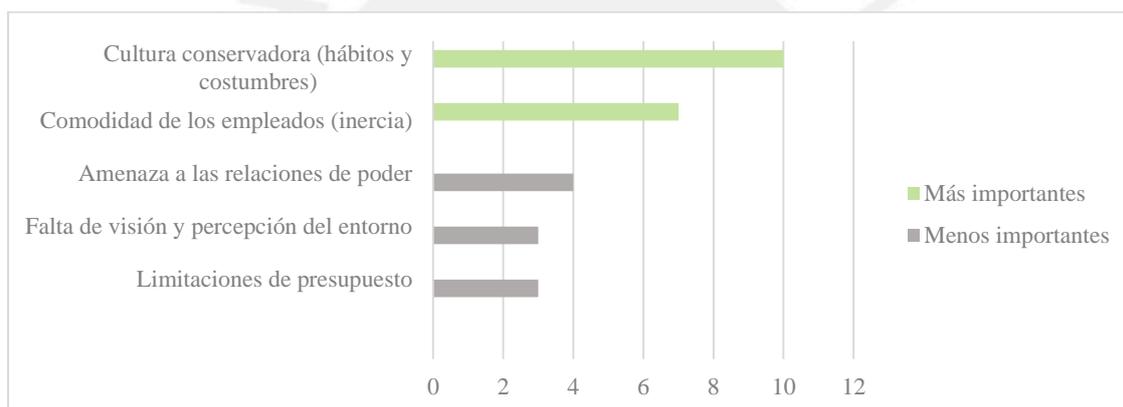


<sup>29</sup> Ver Reforma del Servicio Civil en el Capítulo 2.

Se puede observar que cultura conservadora/hábitos y costumbres de los empleados, comodidad de los empleados/inercia grupal y amenaza a las relaciones de poder son las tres primeras con mayor puntaje al ser consideradas como “Muy frecuente”. Seguidamente se encuentran inercia estructural, falta de visión y percepción del entorno, y limitaciones de presupuesto. Respecto a las tres fuerzas siguientes y últimas, están amenaza a la experiencia, inversiones o proyectos en marcha y convenios interinstitucionales e internacional.

De igual forma, se les preguntó cuáles de dichas fuerzas eran las más importantes al momento cumplir su propósito de restringir el cambio, a lo respondieron de manera similar a lo dispuesto en la figura anterior, con excepción de la inercia estructural, la cual no fue considerada por ningún experto como una fuerza restrictiva importante (Figura 13). Con esta aclaración, también se puede inferir que la frecuencia con la que estas fuerzas logran restringir el cambio organizacional puede ser un predictor sobre la importancia que le dan los tomadores de decisión al momento de elaborar estrategias para superarlas.

**Figura 13: Nivel de importancia de las fuerzas restrictivas según los expertos**



Contrario a las fuerzas impulsoras, la cultura organizacional se encuentra como uno de los temas más importantes al momento de superar restricciones para la gestión del cambio. Así, en primer lugar, se encuentra la cultura conservadora/hábitos y costumbres de la organización, y seguidamente, comodidad de los empleados/inercia de grupo. Esto tiene mucha coherencia con lo desarrollado anteriormente, tanto en las presiones globales como en las fuerzas impulsoras: la cultura la integran las personas, y son éstas las que hacen que la organización se mueva o se estanque; sin embargo, en el sector público existen muchas resistencias debido a la complejidad del sistema y la falta de incentivos que dificultan el trabajo.

La comodidad de los empleados e inercia de grupo, por su parte, se ve reforzada por la existencia de servidores dentro del Poder Ejecutivo que poseen estabilidad absoluta por las características del régimen laboral al que pertenecen. Lo cual también se encuentra relacionado a lo anteriormente mencionado sobre el cambio generacional:

Eso tiene que ver con el miedo que tiene la gente de perder su trabajo. Esto es un ‘trauma’ generacional. Si antes decías ‘quiero estudiar Gastronomía’, te decían que estudies Derecho, Medicina. ¿Por qué? Porque antes era la única forma de conseguir trabajo, entonces la gente quedó con el miedo de quedarse en la calle. Te van metiendo en el ‘chip’ que si te botan, te friegas, te quedas en la calle o morirás de hambre. Según esto, cuando te dicen ‘hay que hacer un cambio’, se activan todos tus miedos (Exp13, comunicación personal, 9 de agosto, 2015).

También es cierto que actualmente existe un cambio generacional de las personas que trabajan para las organizaciones públicas; sin embargo, lo expuesto por el experto anterior deja entrever que mientras dure esta transición en la cultura del Estado, habrá fuertes bases sociales con las cuales los tomadores de decisión deben luchar.

Continuando con las fuerzas restrictivas consideradas como las más importantes, están la amenaza a las relaciones de poder y la falta de visión del entorno. Ambas, nuevamente, son fuerzas relacionadas más a las personas, pero desde el lado estratégico de la organización: la Alta Dirección.

Cuando los líderes de organización ven en los cambios una amenaza o un riesgo de perder su posición dentro de la organización, surge una resistencia que se traduce en una falta de apoyo al cambio y, por tanto, la restringe. Más aún, en las organizaciones públicas esta Alta Dirección está supeditada a un ámbito político que permite la creación de relaciones fuertes de poder, las cuales dificultan aún más la toma de decisiones de cambio, haciendo que no solo deba buscarse la viabilidad técnica, sino también política (Exp10, comunicación personal, 14 de agosto, 2015)

Por otro lado, la falta de percepción del entorno tiene que ver con la poca capacidad de ver más allá de la organización como su entorno directo, no permite ver cuáles son las demandas de afuera, hacer un benchmarking con organizaciones que son referentes similares en otros países. Esto parte del hecho de “cada organización es única en el país, entonces no hay competencia. Por eso se podría sentir que no tienen con quién compararse” (Exp07, comunicación personal, 24 de julio, 2015)

Se identificaron dos puntos de vista opuestos en referencia a las limitaciones de presupuesto. Por un lado, creer que las limitaciones de presupuesto restringen el cambio es, en parte, un pretexto porque en las organizaciones públicas siempre parecerá insuficiente el dinero que le asigne el Estado. Mientras que, por otro lado, el presupuesto es considerado como “lo que mata cualquier cosa. Si se quiere hacer algo, se le da plata, es una manera de darle todo el respaldo político. Cuando quieres que una entidad pública muera, le quitas la plata. El presupuesto es la más política de las herramientas”. (Exp08, comunicación personal, 05 de agosto, 2015)

### 2.4.3. Fuerzas restrictivas individuales (*Resistencias al cambio*)

Como segundo tipo de fuerzas restrictivas están las individuales o más comúnmente llamadas ‘resistencias’, por estar relacionadas a la posición personal de los individuos respecto al cambio. Estas resistencias, a su vez, están subdivididas en tres: lógicas, psicológicas y sociológicas.

Sobre esta clasificación se consultó a los expertos, en primer lugar, cuáles de estas resistencias consideraban como las más difíciles de identificar durante el proceso de cambio, obteniendo que la mayoría apuntaba, primero, a las resistencias psicológicas; segundo, a las sociológicas; y tercero, a las lógicas. En referencia a las resistencias lógicas, todos coincidieron en afirmar que este tipo de resistencia es ‘nada difícil’ de identificar.

La dificultad para identificar las resistencias psicológicas radica básicamente en dos aspectos: primero, cada ser humano es único, por tanto, las características que subyacen a estos son particulares, y por tanto, la manera en cómo reaccionan al cambio es distinta en cada caso; y segundo, este tipo de resistencias están relacionada a las características internas de cada persona, es decir, su lado emocional.

Al estar relacionado al lado interno de la persona, es imperceptible a simple vista para los tomadores de decisión, ya que los individuos no siempre muestran sus sensaciones ni intereses particulares de la misma manera. En esta línea, el Exp07 (comunicación personal, 24 de julio, 2015) agrega: “puedo ver a mis colaboradores e identificar objeciones lógicas que se pueden solucionar con feedback, pero sus percepciones personales es más difícil”. Todo ello hace que las resistencias psicológicas no sean solo difíciles de identificar, sino también de apreciar, valorar y medir, más aún si uno quisiera llegar a medir los cambios en actitudes y sentimientos. De hecho, “la actitud es el engranaje más pequeño desde donde se va gestando el cambio, siendo difícil de manejar por su forma muy dinámica de hacerlo” (Exp02, comunicación personal, 21 de julio, 2015)

Hasta el momento se puede percibir que las ideas anteriores pueden ser aplicables a cualquier tipo de organización. Sin embargo, hay particularidades que los expertos atribuyen a las organizaciones públicas al momento de identificar estas resistencias. Así, “además de que la gente [también] tiende a ocultar sus miedos naturales al proceso de cambio, en la Administración Pública no es algo a lo que se le dedique mucho tiempo” (Exp12, comunicación personal, 19 de agosto, 2015).

Por otra parte, se pueden identificar hasta dos razones que dificultan aún más la identificación de las resistencias y generar relaciones de confianza, según los expertos, estas son:

la toma de decisión centralizada y la rotación de los tomadores de decisión. Respecto a la primera razón, el Exp12 sostiene lo siguiente:

Hay muchos funcionarios que están acostumbrados a llevar las decisiones de arriba hacia abajo, es decir ‘yo decido y tú haces’, sin espacios de feedback. No está viendo las reacciones personales de la gente. Eso solo se vislumbra cuando hay mucha empatía entre el liderazgo y los liderados, hay una relación de confianza que va creciendo y se expresa. Lo cual abre la puerta de poder tomar decisiones estratégicas para evitar resistencias (comunicación personal, 19 de agosto, 2015).

En cuanto a la rotación de los tomadores de decisión, para el Exp18 (comunicación personal, 02 de setiembre, 2015), “generar relaciones de confianza en un contexto en que la movilidad de las cabezas es muy fuerte, es difícil porque toma tiempo, el tiempo que se necesita para entender a las personas. Lo cual termina restando la reforma, pues solo puedes hacer lo uno o lo otro [decisión centralizada]”

Además, a ello hay que agregar que con equipos grandes es muy difícil identificar las situaciones particulares que mueven a las personas, situación que también se caracteriza a las organizaciones del Poder Ejecutivo peruano.

Por otro lado, las resistencias sociológicas pueden ser difíciles de identificar ya que se basan en relaciones informales, las cuales pueden contener agendas ocultas de la persona, así como algún interés particular en el cambio o vínculos de poder en juego, etc. Ello puede manifestarse en las marchas o manifestaciones, sin embargo también puede que no sea tan explícito el sabotear el proceso de cambio.

En cada entidad, no necesariamente debe haber un sindicato, pero siempre existen grupos que se resisten. Por ejemplo: cuando reducen el presupuesto y la meta baja, vas a hacer menos, por tanto ya no necesitas tantas personas. Entonces, se da cualquier excusa para que cada grupo conserve a su ‘gente’. (Exp12, comunicación personal, 19 de agosto, 2015).

Respecto al tipo de resistencia más difícil de enfrentar o superar, los expertos señalaron que estas son las del tipo psicológico, puesto que, como se explicó anteriormente, son difíciles de identificar debido a la naturaleza individual sobre la que se manifiesta. En palabras del Exp20 “la gente te puede mentir, así quisieras tratar de identificarlas, requiere un montón de inversión de recursos y aun así es incierto” (comunicación personal, 18 de julio, 2015). Sin embargo, se reconoce que es importante considerar que éstas generalmente están presentes en los procesos de cambio y que deben contar con estrategias para superarlas. Por ello se requiere hacer un trabajo

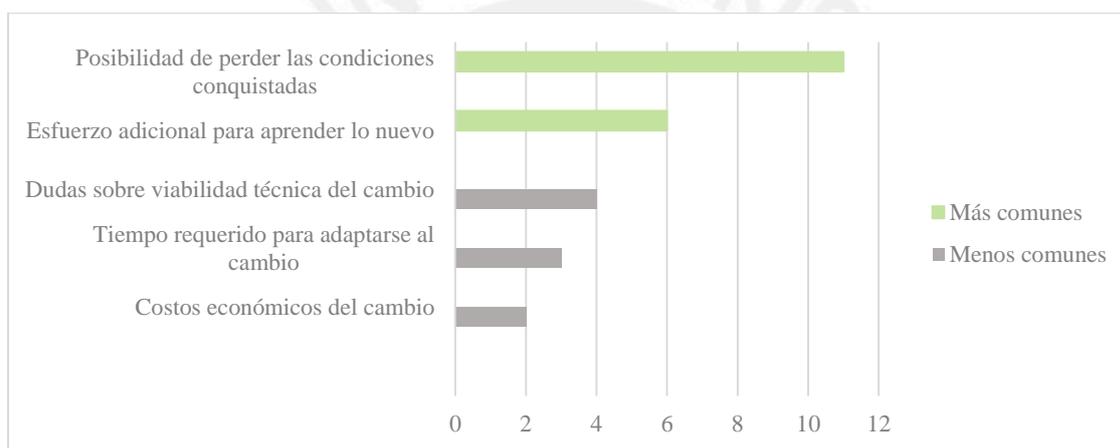
de sensibilización y motivación para que se comprenda la importancia del cambio. También se pueden utilizar técnicas de coaching, entre otras herramientas para resolverlo.

La dificultad respecto a las resistencias sociológicas se manifiesta en el poder colectivo que asume la cohesión de las personas, en donde tienen como posibilidad recurrir a instancias como el Congreso o personas con intereses personales de por medio, pero que estén dispuestos a apoyar su causa/móvil.

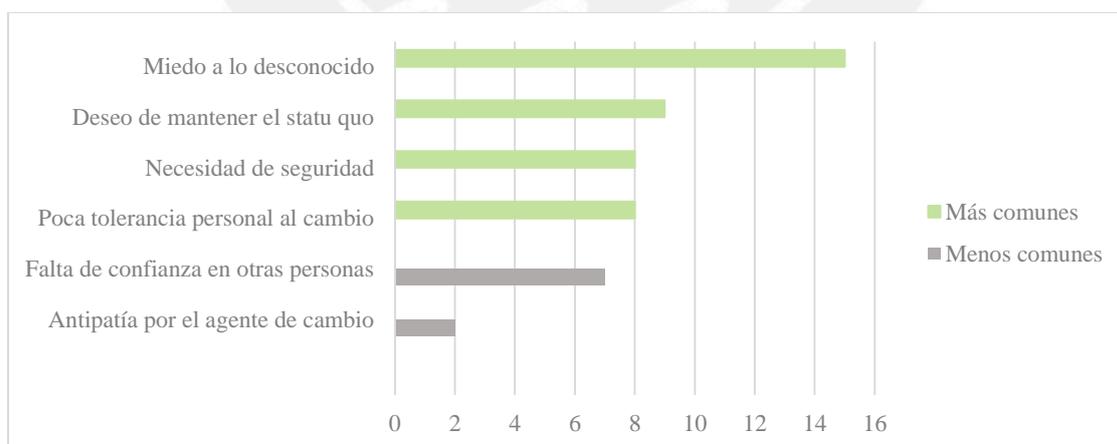
En efecto, usualmente las demandas sociales van orientadas hacia mejoras económicas, lo cual dificulta el manejo y el debate sobre este tipo de resistencias; puesto que el debate se centra en aspectos subjetivos y hasta personales, dejando de lado los temas técnicos.

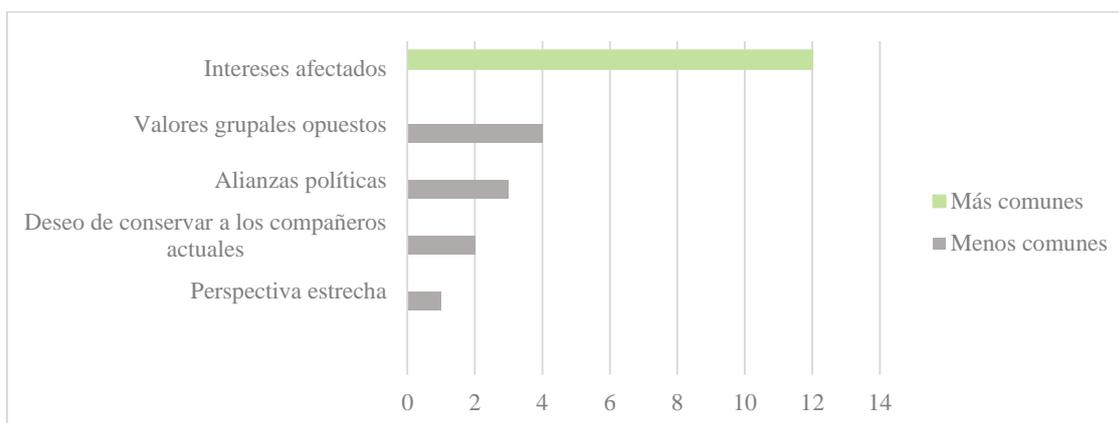
A continuación se muestran los ejemplos más comunes considerados por los expertos, especialmente en las organizaciones públicas:

**Figura 14: Ejemplos más comunes de resistencias racionales**



**Figura 15: Ejemplos más comunes de resistencias psicológicas**



**Figura 16: Ejemplos más comunes de resistencias sociológicas**

## 2.5. Agentes de cambio

En la mayoría de procesos de cambio en los que los expertos han participado, se contó con un equipo responsable de implementarlo, por ejemplo, comisiones reestructuradoras, etc. Sin embargo, se hace mención que no siempre es necesario conformar este tipo de comisiones, ya que depende en gran parte de la naturaleza del cambio: si es que son cambios muy puntuales se puede hacer sin un equipo. Por ejemplo, el cambio de infraestructura.

Sobre lo señalado es importante indicar la relevancia en la designación de un responsable, pues este será el encargado de dirigir y ejecutar los procesos de cambio; es decir, se responsabilizará por organizar, definir las reglas e involucrar a las personas convenientes. En efecto, la trascendencia del 'agente' radica en el impulso, ejecución y seguimiento que este brinde al proceso de cambio, puesto que sin su apoyo es poco probable el éxito en la consecución del cambio.

Del mismo modo, una función importante del agente es el denominado liderazgo del cambio. Dicho esto, la existencia de un líder gravita en que este será quien guíe el proceso de cambio, por lo cual es importante que este papel recaiga sobre alguien relacionado a la Alta Dirección de la organización. Conjuntamente con la existencia del agente es necesario contar con un colectivo que acompañe y de soporte al proceso como viceministros, ministros, directores generales, según la necesidad y la correspondencia del asunto.

En el Perú, esta función se designa a una persona de confianza del líder, el cual puede tener otras obligaciones distintas al cambio, y por eso mismo, no es tan exclusiva ni especializada la función y no necesariamente se le otorga a la persona con las mejores condiciones. Por tanto, prima un elemento de confianza respecto a la elección del agente de cambio y que conozca el objetivo que se pretende lograr.

Esto es importante ya que para que el cambio funcione, tiene que haber alguien empoderado y que sea responsable del cambio, una cabeza o visible. No puede ser solo el consultor. No tiene que ser un puesto, pero puede ser alguien que puede estar cumpliendo otras funciones y que la gente le tenga confianza y que pueda convencer a otros. En algunas instituciones funciona que sea alguien de confianza de la alta dirección, en otras que sean del [Régimen] 276, se ven involucrados, se empoderan y son los que convencen a sus compañeros. (Exp10, comunicación personal, 14 de agosto, 2015)

En ese sentido, el Exp20 plantea que el equipo debe estar compuesto por: Un sponsor como imagen del cambio, un segundo que debe ser el responsable técnico-operativo del proceso de cambio, y debajo un equipo de directores/gerentes que se encarguen de que todo esto camine. (Exp20, comunicación personal, 18 de julio, 2015)

Respecto a la naturaleza y tipo del agente de cambio para el sector público, mediante opinión de los expertos, se convino que el agente de cambio tiene que ser de carácter interno a la organización, debido a los conocimientos claro que tiene sobre esta. No obstante, en un caso óptimo se podría concebir un equipo mixto; es decir, agentes externos e internos.

En ese sentido, el agente de cambio debe tener un buen nivel político dentro de la organización o debe ser un agente empoderado que pueda influir en el que realmente decide, no en el intermediario. Ya que las dificultades del proceso más que técnicas son políticas, y por ello, es muy difícil que un externo pueda contar con este apoyo, aunque hayan experiencias con resultados positivos cuando estos han sido consultores de los internos, pero no liderándolos.

La persona responsable de este proceso tiene que ser la cabeza de uno de los órganos de línea o asesoramiento responsable del cambio, aparte de sus funciones normales. Tiene que hacer las dos cosas porque eso le da legitimidad ante la gente: es funcionario normal y también es líder de este proceso de cambio. Las ventajas de un agente de cambio interno son que por una parte conoce a la organización, tiene que ser alguien que tenga la autoridad para hacerlo. (Exp20, comunicación personal, 18 de julio, 2015)

Asimismo, es importante contar, específicamente en el sector público, con un agente interno dentro de la organización que sea responsable de firmar todas las acciones que deban llevarse a cabo. En ese sentido, un consultor externo, podría brindar apoyo, pero la decisión y responsabilidad última está en el agente de cambio.

Otro aspecto a considerar en cuanto al agente de cambio interno, son los vínculos de confianza y seguridad respecto a la persona al pertenecer a la entidad. Ya que al estar inmerso en

la organización puede brindar mayor credibilidad con los compañeros y legitimidad al estar dentro del equipo.

Por otro lado, se considera que debería ser un agente de cambio interno por un tema de sostenibilidad, ya que no siempre va a haber un externo apoyando el proceso.

En cuanto a los agentes externos, se considera que su aporte viene desde una mirada de fuera de la caja para ver el cambio, cuentan con la lógica del "deber ser" En ese sentido, con la ayuda del externo, el interno puede enriquecer su rol; ya que el externo proporciona una visión objetiva del cambio y puede aportar con su conocimiento técnico.

A modo de resumen, a continuación se presenta una tabla que contiene la opinión de los expertos sobre las ventajas y desventajas de los agentes de cambio, internos y externos, en el sector público.

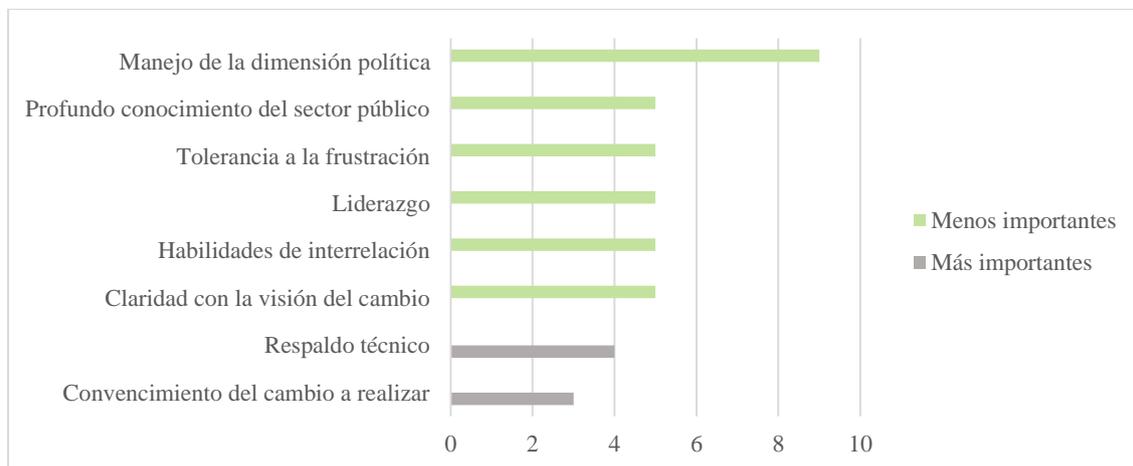
**Tabla 12: Comparación de ventajas y desventajas de los agentes de cambio en el Poder Ejecutivo de acuerdo a los expertos consultados**

	Agente interno	Agente externo
Ventajas	- Conocimiento de la organización	- Lógica del debe ser (objetividad respecto al problema)
	- Legitimidad en el equipo	- Conocimiento técnico
	- Responsabilidad explícita	
Desventajas	- Insuficiente atención al proceso de cambio al tener otras responsabilidades.	- Puede ser visto con desconfianza.
		- Insostenibilidad del proceso

La mayoría de expertos concuerda en que lo ideal sería un equipo con una combinación de ambos. Esto se explica pues el agente interno tiene un conocimiento amplio sobre a organización, así como de las personas y los diferentes recursos de la misma. Del mismo modo, el agente externo cuenta con expertise, una visión crítica y claridad para analizar los procesos. “Muchas veces los consultores que tienen experiencia en este tipo de procesos aportan mucho. Apostaría por un equipo mixto, pero no solo externo porque no conocen la realidad del día a día de la organización, y no solo interno porque pueden faltarle herramientas.” (Exp07, comunicación personal, 24 de julio, 2015)

Por otro lado, se consultó a los expertos por las principales características que debería tener un agente de cambio, específicamente, en el sector público. Los resultados fueron los siguientes:

**Figura 17: Principales características del agente de cambio en el sector público de acuerdo a los expertos consultados**



Los expertos consultados consideran que una de las principales características que debería tener todo agente de cambio en el sector público es tener manejo adecuado de la dimensión política. Es decir, ser consciente de las viabilidades, de factores internos y externos así como el *timing* político, tener capacidad de negociación política, no solamente a nivel político sino a la negociación estratégica con los actores involucrados.

En el sector público es muy importante el tema de comunicar, convencer, estar alerta a quienes se están oponiendo, neutralizar intereses contrarios. En el sector privado es más vertical, se toma la decisión y a todos le queda claro que el interés de la organización prima. En el sector público, se cree que a pesar de que sea en beneficio del ciudadano los cambios se pueden obstaculizar y se puede tener éxito en conseguir apoyo para esto. (Exp17, comunicación personal, 28 de agosto, 2015)

Por otro lado, tener una alta tolerancia a la frustración ya que existen circunstancias en las que no se podrán efectuar ciertos elementos del cambio, sin embargo, se debe seguir adelante con lo logrado.

Además, profundo conocimiento y entendimiento del sector público puesto que “sino conoce donde tiene puestos los pies difícilmente va a poder cambiar algo.” (Exp02, comunicación personal, 21 de julio, 2015) Por ello, se debe tener muy claras las reglas de juego del Estado, la cultura, incentivos, normas que se deben tomar en cuenta, sino solo ocurren cambios en papel. También, tener claro el tema de las jerarquías. “En el sector público te ganas los escalones con

esfuerzo y años. No respetar eso, te puede costar el proceso.” (Exp08, comunicación personal, 05 de agosto, 2015) Asimismo, contar con capacidad operativa, dependiendo del tipo de organización, conocer dónde están las “tuberías” y cómo operarlas. (Exp23, comunicación personal, 03 de setiembre, 2015)

Otro aspecto importante es el respaldo técnico suficiente. En ese sentido, es necesario contar con solvencia técnica, para tener legitimidad. Se recomienda que el agente de cambio tenga dominio en uno de los temas involucrados en este ya sean (planificación, calidad, modernización, otros) para tener autoridad (formal e informal) y ser un referente (técnico) en la organización de los pares. Por otro lado, si bien el agente de cambio principal, debe tener expertise técnico, también debe estar acompañado por un equipo especializado en la materia del cambio en el que pueda apoyarse.

Asimismo es importante contar con claridad en la visión, es decir, saber hacia dónde va el cambio y tener claros los objetivos del mismo. Esto permitirá tener flexibilidad para realizar ajustes en la estrategia de cómo conseguirlo que permitan seguir con el proceso sin sacrificar la idea detrás del cambio.

Otro elemento recurrente entre los expertos consultados fue el liderazgo. Ya que es necesario influir en las personas y por tanto, es importante generar confianza y tener legitimidad, inspirar a las personas a seguir las ideas de cambio y contar con capacidad de convocatoria.

En el caso del agente interno, es importante contar con visibilidad en la organización y no solo eso, sino que realmente la conozca y a las personas.

Asimismo, es importante contar con habilidades de interrelación para poder manejar distintos grupos (impulsores y restrictivos) y actores (políticos, entre otros). Debe ser empático y muy comunicativo para compartir una visión y vender la idea, contar con poder de convencimiento y habilidad para negociar con los resistentes. En ese sentido, tener una lógica de participación y valorarla. Así como capacidad de trabajo en equipo, con diferentes habilidades y edades.

Respecto a ello, un aspecto resaltante es el convencimiento por el cambio a realizar, lo que permitirá ser perseverante, no solo en las ideas sino en acciones de implementación, y tener una fuerte voluntad de realizar el cambio y tomarlo como propio, pero no a nivel personal.

## **2.6. Etapas de la gestión del cambio**

Uno de los enfoques señalados por la teoría para gestionar el cambio organizacional es el de investigación para la acción, el cual consiste en una serie de etapas, las cuales son: diagnóstico, planificación, ejecución y evaluación.

Los expertos consultados señalan que en los procesos de cambio, no siempre se llevan a cabo todas estas etapas tal cual están entendidas y, si se hacen, no son necesariamente en este orden, ni tampoco, de manera explícita o formal.

Esto se debe a que los elementos que gatillan el cambio, generalmente tienen un ritmo diferente al que se podría imponer a las etapas de la gestión. En un proceso de cambio organizacional en el sector público, a veces lo que incentiva el cambio hace que este no sea ordenado, ni que se cumplan necesariamente los plazos propuestos. Además, en otros casos, el cambio sucede por una imposición e inmediatamente se pasa a planificar y ejecutar.

Por ejemplo: la comisión de destrabe del MEF, sacó el DS 0054, que decía que los estudios de impacto ambiental tenían un plazo menor, ese es un cambio impuesto desde el MEF. Nunca preguntaron si así se hacía o qué iba a pasar porque el procedimiento iba a ser largo. No lo planificaste, lo ejecutaste, y mucho menos evaluaste. (Exp13, comunicación personal, 19 de agosto, 2015)

Por tanto, en la praxis una intervención no siempre es lineal, a veces se inicia porque se tiene una oportunidad. Sin embargo, existen procesos que son muy explícitos, como por proyectos donde se tiene que cumplir procesos formales (SNIP, etc.) y tener todas las fases definidas. En ese caso el problema no es que no se tengan sino que se hagan solo como una formalidad y que no tenga implicancias en la gestión.

Además, se reconoce que en las organizaciones públicas usualmente los procesos empiezan con mucho ímpetu, pero conforme pasa el tiempo, la fuerza y el compromiso se pierden. Ello puede deberse a que existe una alta rotación de principales a nivel del poder ejecutivo, lo cual genera que el cambio propuesto inicialmente pierda prioridad y, en el peor de los casos, se pare por completo impidiendo así que se lleguen a realizar todas las etapas propuestas.

Aquí viene un tema político, tú diagnosticas el cambio, ni siquiera llegas a [planificar], tienes que saltar y ejecutar porque políticamente, el que está en un puesto no sabe cuánto tiempo se va a quedar. Entonces, cuando ya diagnosticas el cambio: *time matters, surprise matters*. En algunos casos me he visto con una planificación perfecta y tenía que sacarla para ejecutar. Y luego de ejecutar, regresaba y hacia la evaluación. En el sector público, no funciona lineal, a veces estas ejecutando y tienes que regresar al diagnóstico, por un tema político (Exp04, comunicación personal, 22 de julio, 2015).

En cuanto al diagnóstico de cambio (fuerzas a favor o en contra), normalmente no se ha llevado a cabo de manera explícita, aunque sí se considera que es importante y que puede llegar a prevenir riesgos para estas iniciativas.

En ese sentido, el proceso puede fallar en cuanto no se haya hecho un buen mapeo de a quienes va a afectar y de qué manera se va a trabajar con cada uno de estos actores. Si el director o ministro asume que el que haya tomado la decisión es más que suficiente para validar ese diagnóstico o empezar a implementar ese plan, en la práctica no va a funcionar, ya que no se generó una coalición de apoyo.

Por lo demás, sí existe en términos generales diagnóstico organizacional, a veces solo formalmente, a partir del cual se generan algunas iniciativas de cambio.

En contextos específicos, el cambio está pre-determinado, es decir se tiene la idea de que cambiar, en ese sentido, no es que no se haga un diagnóstico organizacional, sino que independientemente de eso ya se tiene la “receta” para el problema. Por ejemplo, “El BID, ya ha identificado las mejores prácticas y eso es lo que se implementa, aunque ello no recoge necesariamente las particularidades de la realidad” (Exp01, comunicación personal, 20 de julio, 2015).

Ello también se relaciona con los cambios que dependen de la ventana de oportunidad que surge de la exposición mediática de la percepción del problema. En ese caso, se señala que el diagnóstico organizacional, se hace en menor medida, dado el poco tiempo para plantear una solución fundamentada y el diagnóstico del cambio, se hace al tener cierta idea de los actores involucrados y sus intereses.

Por otro lado, la planificación está más relacionada con la elaboración de instrumentos de gestión, con un Plan Operativo Institucional (POI), y previamente con la elaboración de un FODA. La planificación debe ser flexible conforme se va ejecutando ya que a veces tiene que ajustarse a nuevos escenarios.

Respecto a la implementación, se reconoce que es clave, pero es la etapa que menos se planifica. Es decir, “se planifica el diseño de lo que se quiere como producto, entrega, norma, o perspectiva estratégica, pero no el cómo llegar a introducirlo/ implementarlo en la organización, por tanto, la acción/ejecución está poco diseñada y tiene menos jerarquía lógica y material.” (Exp03, comunicación personal, 03 de setiembre, 2015)

Entonces, lo que ocurre en la práctica es que se le presta muy poca atención a las dimensiones propias de la ejecución, a pesar de ser una de las etapas más complejas del cambio organizacional, la cual requiere un esfuerzo continuo de ajuste. Además, en esta etapa, es donde realmente se ve si el diseño ha sido el más acertado.

Por último, se considera que no se realiza mucha evaluación, ya que a veces no hay presupuesto suficiente o hacerlo supone que exista una temporalidad (del agente de cambio o del

decisor- Alta Dirección) menor a la que duran las intervenciones (en el caso de los programas y proyectos).

Además, “existe la percepción de que a los de la Alta Dirección no les gusta evaluar porque no quieren estar equivocados. Si los resultados de la evaluación son negativos la Contraloría podría tomar acciones, por tanto, se evita hacerla.” (Exp20, comunicación personal, 18 de julio, 2015)

Ello está muy relacionado al hecho de que todavía no existe una cultura de evaluar, si se ha hecho seguimiento y evaluación ha sido básicamente el cumplimiento de actividades y presupuesto. En ese sentido, según el Exp05 “esto puede darse por diversas razones, una es que no te quieres dar con la realidad de que no se ha logrado los objetivos; segundo, porque no se tiene las herramientas que permitan hacer evaluación y seguimiento; y tercero, porque no se es consciente de las bondades que significa hacer una evaluación de la propia gestión para autocorregir y mejorar” (Comunicación personal, 22 de julio, 2015).

En cualquiera de estas opciones, la evaluación es vista con un sesgo negativo. Además, existen incentivos perversos para que se lleve a cabo.

En cuanto al nivel de dificultad de las etapas, los expertos consultados consideran que todas las etapas tienen cierto nivel de complejidad y dificultad, sin embargo, destaca principalmente la ejecución.

Esta etapa es crítica porque es donde realmente se pueden caer los procesos ya que se afectan personas y poderes y se generan los problemas que no se anticipó y se manifiestan las resistencias. Además, es la etapa que realmente está relacionada con la obtención de resultados, si bien las anteriores son necesarias, no son suficientes para producir cambios. También es la que menos peso se le da y, sin embargo, en la realidad es la que generalmente dura más tiempo.

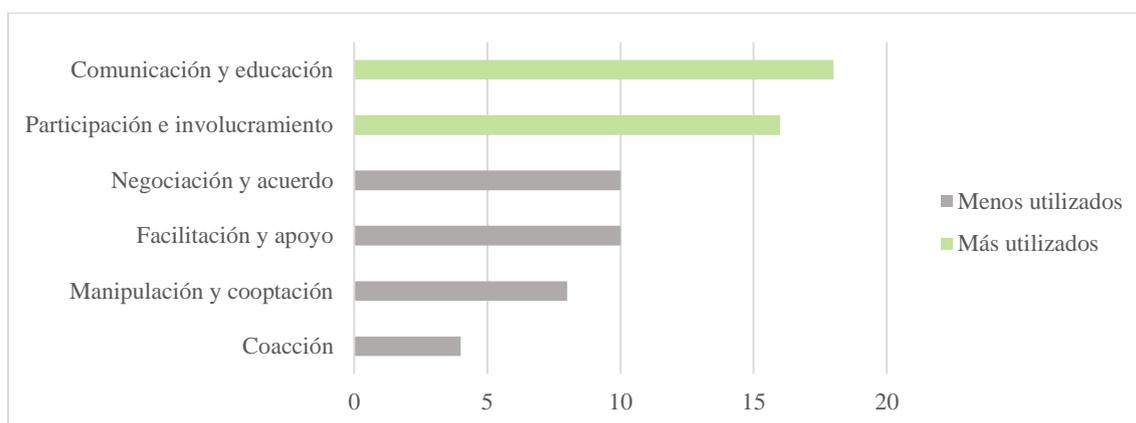
Hemos tenido experiencia tanto en el sector público como privado, que puedes planificar adecuadamente, pero si no generas las condiciones no haces la acción o ejecución. Si tú solo haces el plan simplemente queda un documento que lo archivas en el stand. (Exp23, comunicación personal, 03 de setiembre, 2015)

Por último, se reconoce necesaria la retroalimentación continua del proceso, además de realizar evaluaciones intermedias y un monitoreo constante para ir ajustando al propuesta e ir incorporando mejoras, es por ello que se debe incorporar un margen de error razonable para la toma de decisiones.

## 2.7. Estrategias para superar la resistencia al cambio

Todos los entrevistados sostienen que han aplicado alguna o varias de las estrategias propuestas en los procesos de cambios en los cuales han participado. En ese sentido, existe un criterio situacional respecto a la aplicación de dichas estrategias.

**Figura 18: Frecuencia de aplicación de las estrategias de superación de resistencias de acuerdo a los expertos**



En cuanto a comunicación y educación, esta estrategia es una de las más usadas por los expertos consultados. En ese sentido, se reconoce la importancia de comunicar a las personas la propuesta de cambio. No solo para mostrar los beneficios que podría conseguirse con este sino también las implicancias que conlleva para las personas y el cómo se va a realizar el proceso.

En ese sentido, se reconoce que usualmente se trata de “vender” la idea de cambio, sin informar acerca del proceso mismo, lo cual puede generar resistencias por parte de esas personas al no conocer realmente las implicancias de este cambio para su posición en la organización o la realización de sus funciones. Por ello, asegurarse que la gente conozca y entienda el cambio puede ser a veces difícil, ya que puede suceder que por más esfuerzos que se haga por intentar comunicar, al final la gente no se entera, o no hay interés por conocer la propuesta.

Por otro lado, la comunicación y educación puede ser aplicada como una estrategia hacia afuera de la organización, ya sea para “vender” el cambio o para informar a los involucrados correspondientes. En ese sentido, puede diferenciarse de la práctica privada ya que el objeto de la comunicación, las personas, no necesariamente se encuentran dentro de la organización, en ese sentido, en un ámbito público existen otros involucrados que pueden ser los afectados del cambio.

Por ello, dependiendo de la magnitud del cambio, podría surgir la imposibilidad de la escala al comunicar, por ejemplo: el total de servidores públicos en el caso de la Reforma del Servicio Civil.

En el sentido descrito por los autores, la participación e involucramiento se hace menos que la comunicación, ya que se tiende a pensar que es mejor “la sorpresa” para evitar la resistencia o boicot o por un tema de desconfianza hacia el incorporar a los trabajadores en el diseño de la propuesta. Sin embargo, existen algunas excepciones, por ejemplo, el caso de SERVIR, en donde se buscó involucrar a los servidores públicos en una etapa de recojo de opiniones o Sunat en donde:

“Se hizo una pre publicación del proyecto política, en donde algunos trabajadores expresaron su acuerdo y su desacuerdo, los dejamos opinar y los hicimos partícipes en la construcción de la política.” (Exp09, comunicación personal, 11 de agosto, 2015)

En ese sentido, podría haber una limitación en cuanto a la participación de los servidores públicos, ya que estos tienen una serie de tareas formales y por tal motivo, el proyecto de cambio, comúnmente requiere un esfuerzo y tiempo adicional.

Por otro lado, se puede aplicar esta estrategia, al igual que en el punto anterior, no solo con los trabajadores, sino también hacia los demás actores que pueden verse afectados o de los que se requiere apoyo en el desarrollo de la propuesta, por ejemplo: el Congreso, los representantes de determinada comisión, etc. Así como, el Ministerio de Economía, frente al cual se tiene que “mostrar que el cambio es útil y una inversión que a la larga va a abaratar costos.” (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

Generalmente la facilitación y apoyo se aplica brindando capacitación a los servidores públicos como incentivo para alinearse al cambio. Adicionalmente, se brinda información adicional y material (merchandising) de la propuesta.

En algunos casos, como el de SERVIR, la capacitación se considera la más importante estrategia para generar el cambio, “ya que si se invierte en la persona, con una capacitación de calidad, esta cree que tiene una razón de ser, y se genera una valoración.” (Exp15, comunicación personal, 26 de agosto, 2015). Respecto al apoyo emocional, los expertos consultados consideran que se da muy poco, y que requiere cierto nivel de confianza.

En cuanto a la negociación y acuerdo, se reconoce que es usualmente usada y que se requiere tener la capacidad de conocer los intereses de los implicados y saber si son válidos para el cambio. Además, es importante para su aplicación reconocer la limitación del tiempo para alcanzar acuerdos, por ello, se requiere priorizar actores, y tratar de llegar a un acuerdo con los más relevantes. También, se debe considerar la capacidad de decisión de la persona involucrada en el acuerdo. En muchos casos, los cambios grandes tienen que venir de un nivel político o de alta dirección y es necesario saber que la persona con la que se negocia tiene poder de decisión.

Por otro lado, generalmente esta estrategia se aplica cuando se tiene la propuesta armada. Por ejemplo: en SERVIR participaron los sindicatos y se aceptaron algunas sugerencias. (Exp14, comunicación personal, 25 de agosto, 2015)

La manipulación y cooptación puede tener connotaciones negativas, pero suele hacerse en determinadas circunstancias y selectivamente. Por ejemplo, se usa la cooptación al poner a los más resistentes a la cabeza del proceso o dándoles responsabilidades, también al tenerlos mapeados para que no filtren información negativa y al recoger sus inquietudes. En ese sentido, tiene que ver más con el manejo táctico y estratégico con los actores involucrados, el cual debe estar delimitado al ámbito de la ley. En cuanto al manejo de la información, no se puede dar datos que induzcan a error, bajo responsabilidad legal. Por el contrario, se suele salir a informar sobre los pormenores del cambio para desmentir ciertas cuestiones erradas o que responden a intereses particulares.

Por otro lado, existen ciertas restricciones para aplicar la coacción, ya que puede considerarse como no ética y generar más resistencias (sensación de traición y engaño) que beneficios. Además, a la larga, no es sostenible ya que en el momento en que desaparece la amenaza, se regresa a la situación inicial.

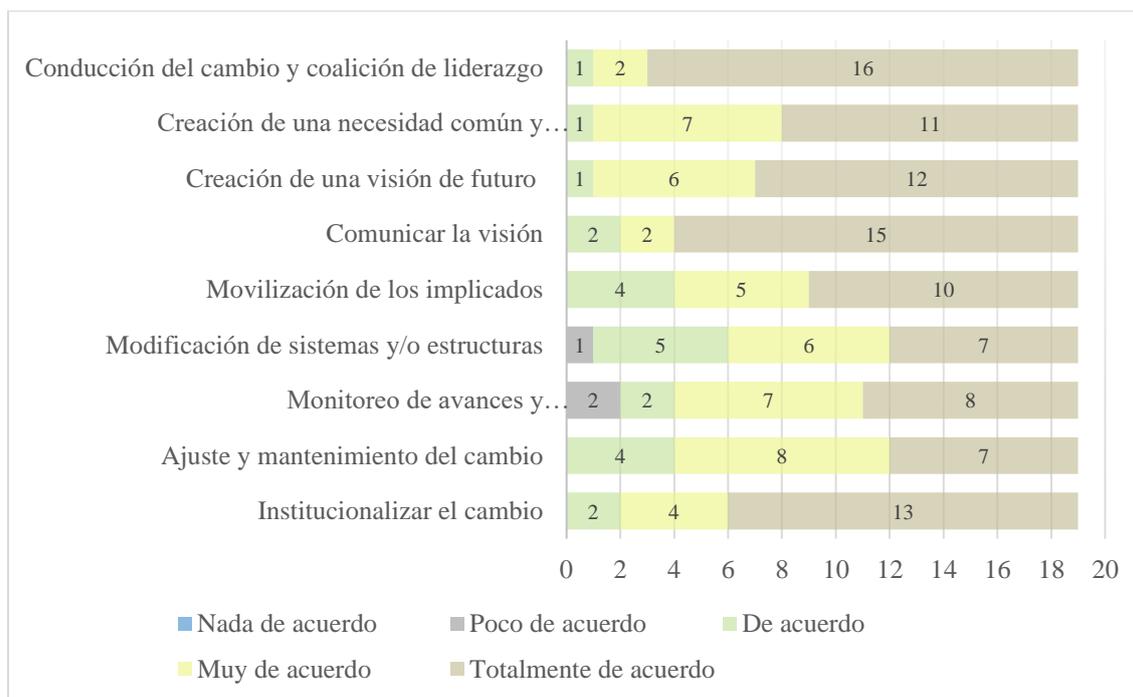
La coacción entendida como amenaza con la pérdida del puesto, puede ser considerada un delito (hostigamiento laboral), por esa parte, habría una limitante de ilegalidad para poder utilizarla. Es importante mencionar, que a diferencia del sector privado, en el sector público es muy difícil despedir ya que se tiene que seguir un proceso disciplinario, lo cual demanda tiempo y esfuerzo, a menos que se trate de alguien que ocupe un puesto de confianza. También, podría darse el caso que se aplique la coerción “uso de poder legal legítimo para sancionar y tomar medidas dentro de los límites legales correspondientes” (Exp05, comunicación personal, 22 de julio, 2015)

A modo de cierre, los expertos consultados sostienen que las estrategias de superación de las resistencias están sujetas al tiempo y apoyo dispuesto por la alta dirección para su realización, en ese sentido, es fundamental el rol del agente de cambio para crear consensos, negociar y lograr el involucramiento, tanto de las personas al interior de la organización, como de los actores externos que podrían intervenir en el proceso. Todo ello resulta mucho más complejo en un escenario donde la percepción que se tiene de la cultura existente en las organizaciones públicas respecto a la actitud de los trabajadores para adoptar el cambio es la de no participación, cumplimiento de funciones delimitado netamente a la normativa, etc.

## 2.8. Puntos críticos de la gestión del cambio

En cuanto al nivel de importancia de los puntos críticos identificados, se les pidió a los expertos calificarlos entre ‘Nada difícil’ y ‘Muy Difícil’, obteniendo los siguientes resultados resumidos en la Figura 19:

**Figura 19: Nivel de importancia de los puntos críticos en procesos de cambio según los entrevistados**



Respecto a la figura anterior, los expertos consultados sostienen que todos los factores críticos identificados son importantes para lograr llevar a cabo exitosamente el proceso de cambio. Y por tanto, lo ideal sería poder contar o desarrollar todos ellos. Sin embargo, en la realidad es muy difícil que esto suceda en un proceso de cambio en organizaciones públicas.

En ese sentido, los que resaltan como indispensables para poder sacar adelante estos procesos de cambio, ya que en ausencia de estos, se pueden interrumpir los procesos, son:

**Conducción y coalición del liderazgo:** Como punto de partida, es imperioso contar con un grupo o personas que lidere y de soporte al proceso de cambio, y no solo eso, sino también tener “sponsors” del cambio en las altas esferas de la organización o a nivel político fuera de esta que demuestren la necesidad de generar esos cambios y defiendan el proceso.

**Sentido de urgencia del cambio:** Para que algo se mueva en el sector público, un elemento muy fuerte es el sentido de urgencia o crisis, las cuales pueden generar la necesidad de hacer los cambios y por tanto, generar presión para impulsar el proceso. En palabras del Exp17, “Probablemente ahora que sentimos que estamos frente a una desaceleración [económica] van a

haber más reformas que cuando hemos sentido que ya casi llegábamos al primer mundo” (comunicación personal, 28 de agosto, 2015)

**Creación de una visión y comunicar la visión:** Todos los que colaboran con el proceso de cambio deberían estar alineados a una misma visión. En ese sentido, es importante que esta llegue a toda la organización, dependiendo de la magnitud del cambio, ya que es necesario que la gente entienda que se va a lograr con este proceso para despejar dudas, superar las posibles resistencias y por último, se consiga apoyen el cambio.

**Movilización de implicados:** Se debe movilizar al menos a los actores más importantes e incorporarlos a la propuesta para poder evitar posibles resistencias y que se intente desbaratar el proceso. Este punto, es especialmente importante en el sector público, ya que las organizaciones están sujetas a muchos actores tanto internos como externos, cuyos intereses pueden verse afectados ante una decisión de cambio.

**Institucionalizar el cambio:** Finalmente se reconoce que es importante institucionalizar el cambio para que este se sostenga en el tiempo, ya que lo que termina pasando es que al salir el titular de la entidad, la organización queda igual. En ese sentido, debe formarse una cultura alrededor del mismo, ya que es en este punto donde realmente se adopta el cambio en la organización.

Cabe resaltar, que los elementos más importantes, considerados por los expertos, están relacionados al ámbito político, de decisión o de apoyo al cambio, más que los aspectos operativos de este.

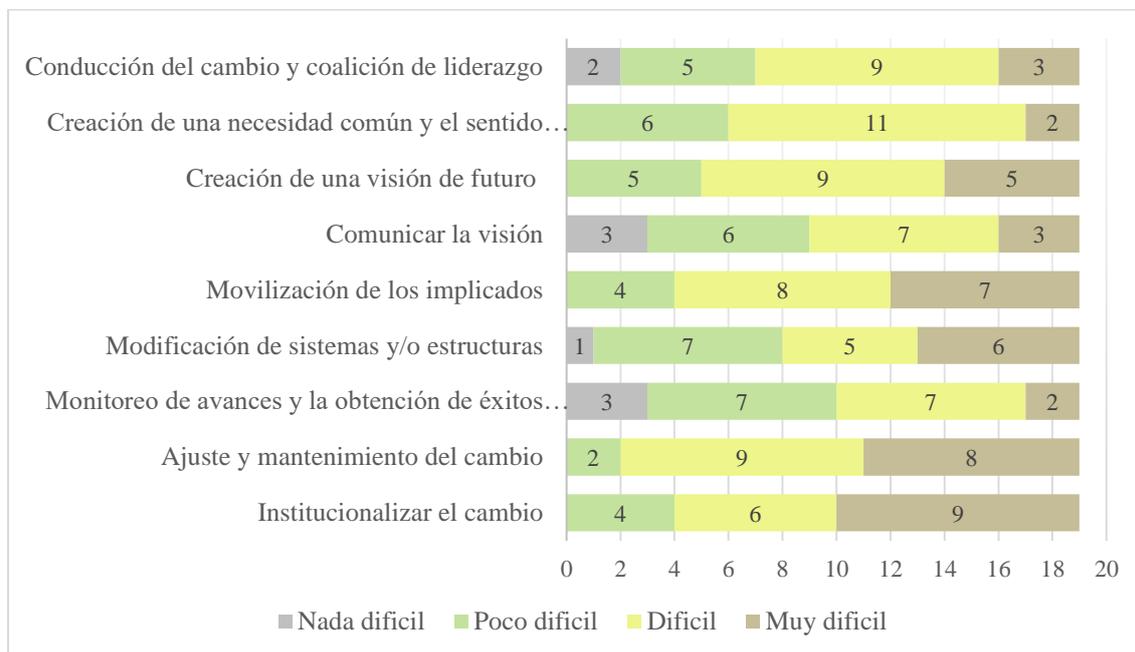
Respecto a los puntos que los expertos han llevado a cabo en las iniciativas de cambio, los expertos consultados consideran que todos ellos se toman en consideración para la realización de procesos de cambios aunque no de manera explícita.

En ese sentido, los factores críticos que más frecuentemente se desarrollan son los relacionados a la creación y la comunicación de la visión de cambio, es decir, tener claros los objetivos que se pretende alcanzar (el nuevo estado post-cambio) y comunicarlo. Ello se realiza usualmente con un grupo reducido que diseña esta imagen y posteriormente, se comparte en la organización.

Por otro lado, los expertos consideran que no es usual que se desarrollen los tres últimos puntos, los cuales implican un elemento de resultado y sostenimiento del cambio.

En cuanto al grado de dificultad de los puntos críticos, se les pidió a los expertos calificarlos entre ‘Nada difícil’ y ‘Muy Difícil’, obteniendo los siguientes resultados resumidos en la Figura 20:

**Figura 20: Nivel de dificultad de los puntos críticos de la gestión del cambio según los expertos**



En primer lugar, los entrevistados coincidieron en afirmar que estos puntos críticos presentan, en promedio, un grado de dificultad alto, que se atribuye a las características propias de las organizaciones públicas y, en general, del sector. Esto último se puede observar en la Figura 20, en donde la mayor parte de éstos está calificada principalmente entre “Influente” y “Muy influyente”, lo cual reafirma lo planteado.

Antes de explicar cuáles son los puntos críticos más difíciles y por qué, los expertos insistieron en retomar algunas ideas que usualmente aparecen antes de tomar la decisión de cambio y que, posteriormente, determinan que algunos puntos críticos sean considerados o no en el desarrollo de un proceso de cambio.

Primero, los tomadores de decisión de las organizaciones públicas no tienen un período de gestión fijo, es decir, pueden rotar con frecuencia. A este espacio de tiempo le denominan ‘tiempo político’, el cual en nuestro país puede variar entre los 9 a 12 meses en promedio, y depende del apoyo o disposición política que exista por parte de las autoridades superiores y, además, otros actores del entorno. Esta característica va a determinar que, por un lado, los tomadores de decisión no se sientan motivados a realizar cambios organizacionales o los hagan de una envergadura menor y centralizando las decisiones, que no siempre responda a la necesidad real. Esto porque no saben cuánto tiempo estará en el cargo que se les asignó y, además, se les demanda obtener resultados inmediatos. Por otro lado, esto puede ser un motivo que ocasione falta de confianza en los trabajadores, pues no saben si sus jefes a cargo cambiarán y, por tanto,

su trabajo será trascendente al tiempo político. Otra característica es que, debido a la carga laboral y la responsabilidad que implica ser un líder organizacional dentro del Poder Ejecutivo, los pendientes son diversos y no siempre existe espacio para emprender algún cambio, terminando no siendo una prioridad en recursos.

Segundo, existe una suerte de temor por parte de los tomadores de decisión hacia el control estatal, representado a través de la Contraloría. Este es otro desincentivo del sector público, ya que hacer un cambio organizacional es una decisión importante y casi siempre tiene de por medio la firma de algún dispositivo legal. La Contraloría, en su calidad de evaluador de la decisión, puede ser una amenaza al trabajo de cambio en tanto que dirige sus esfuerzos al cumplimiento de la normativa: “en el sector público, todo lo que está fuera de la ley es cuestionado; lo que puede empezar siendo una decisión importante, puede terminar en juicios penales, acabar mal” (Exp15, comunicación personal, 26 de agosto, 2015).

Entonces, una vez mencionado lo anterior, entre los puntos críticos con mayor grado de dificultad se encuentran el ajuste y mantenimiento del cambio, y la institucionalización del cambio. Ambos tienen en común que se llevan a cabo hacia el final del proceso, en donde principalmente se busca que los cambios ejecutados puedan ser sostenibles, es decir, se mantengan en el tiempo a través de la praxis de los trabajadores. Particularmente sobre el primer punto mencionado, los expertos consideran que al llegar a esta parte del proceso, los agentes de cambio se encuentran agotados por los esfuerzos realizados previamente, entonces ya no se le pone el mismo esfuerzo. A eso se agrega el factor ‘tiempo político’, pues mantener el cambio requiere involucramiento y continuidad, “dura mientras está ahí el jefe” (Exp10, comunicación personal, 14 de agosto, 2015), o inclusive los tomadores de decisión son cambiados antes de poder de llegar a este punto.

Sobre el segundo punto, la dificultad es aún mayor porque se busca cimentar los nuevos comportamientos y praxis, es decir, que los trabajadores estén convencidos de hacer el cambio parte de su día a día. Y como se ha venido mencionando reiteradas veces desde el inicio de esta investigación, las personas de las organizaciones públicas representan fuertes resistencias al cambio. Su dificultad, además de los cambios en los tomadores de decisión, radica en el alto nivel de rotación que se presenta en la fuerza laboral del país, ya que al ingresar nuevas personas, los conocimientos adquiridos del cambio implementado se van perdiendo. Por estos motivos, los expertos apuntan a que la comunicación es clave para mantener claridad sobre el cambio y las personas quieran mantenerse en un entorno certero.

Desde un punto de vista diferente, algunos expertos interpretaron la institucionalización como la aprobación de un cambio a través de una norma u otro dispositivo legal. Siendo así, se

indicó que ‘institucionalizar’ “no es tan difícil, basta con que se convenza a la Alta Dirección que es necesario” (Exp13, comunicación personal, 19 de agosto, 2015). Nos obstante, entendiendo que el proceso de cambio debe empezar y concluir con las personas y sus comportamientos, esta forma de “institucionalización” podría relacionarse más a la modificación de sistemas y/o estructuras.

Continuando con los puntos críticos según el grado de dificultad, se encuentran la movilización de los implicados y la creación de una visión a futuro. La dificultad sobre el primer punto crítico, según los expertos, radica en la amplia cantidad de actores que se encuentran involucrados en la gestión del cambio, no solo del ámbito político, sino también dentro de las organizaciones públicas. Para ello, además de la comunicación como punto clave para sensibilizar a los implicados, se requieren agentes de cambio con habilidades políticas de negociación y acuerdo para articular los intereses a favor del cambio, habilidades que no siempre se toman en cuenta en los procesos de cambio del sector. En cuanto a la creación de una visión a futuro, la dificultad se relaciona a una estrecha percepción del entorno por parte de los tomadores de decisión, lo cual no brinda un horizonte claro y real al cambio, además de crear incertidumbre en las personas.

Finalmente, se concluye esta parte con la comunicación de la visión y el monitoreo de avances.

## CONCLUSIONES

En función de lo investigado, se concluye que el esquema explicativo desarrollado a partir de las teorías de cambio existentes es aplicable al fenómeno de cambio organizacional y su gestión en las entidades públicas del Poder Ejecutivo. Sin embargo, existen características de éstas y, en particular, del contexto peruano que hacen que la gestión del cambio sea más compleja y distinta a la desarrollada en la gestión empresarial. Esto último trae, en consecuencia, una nueva forma de abordar el proceso de cambio, además de la necesidad de contar con ciertos recursos indispensables para la gestión del cambio en el ámbito público.

En primer lugar, las distintas teorías de cambio organizacional contienen ocho elementos coincidentes o en común, que principalmente permiten abordar el fenómeno de cambio y su respectiva gestión, estos son: presiones actuales de cambio en el escenario global, ámbitos organizacionales de cambio, enfoque del proceso de cambio, diagnóstico de fuerzas del cambio, agente de cambio, etapas de la gestión del cambio, resistencias y estrategias para superarlas, y puntos críticos para la gestión del cambio.

En cuanto a las presiones actuales de cambio en el escenario global, todas son influyentes en las entidades públicas, en mayor o menor medida, dependiendo del 'core' de la organización y del tipo de cambio a llevarse a cabo. Las más influyentes para la gestión pública son la naturaleza de la fuerza laboral y las crisis o problemas económicos. La naturaleza de la fuerza laboral debe su influencia a la constitución misma de las organizaciones, la cual está supeditada a la existencia de las personas; y, particularmente, a la configuración del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Poder Ejecutivo, el cual dificulta la generación de condiciones adecuadas para las personas, creando resistencias dirigidas al 'no cambio'. Por su parte, las crisis o problemas económicos se han vuelto oportunidades para que los tomadores de decisión se animen a realizar cambios organizacionales en respuesta a los problemas propios de una crisis, lo cual se debe a que las entidades públicas son principalmente reactivas y no cuentan con condiciones o incentivos para que desarrollen una visión de largo plazo.

El ámbito de cambio más frecuente en el Poder Ejecutivo es la estructura organizacional, ya que al inicio de una gestión se tiende a cambiar este elemento, al menos de manera formal, ya que cada administración quiere hacer las cosas a su manera o ve en ello la forma de mejorar la capacidad de respuesta de la entidad. Por otro lado, los ámbitos menos frecuentes de cambio son la cultura y el comportamiento de las personas, que son difíciles, tanto en la gestión privada como pública, y requieren un mayor tiempo para realizarse. Asimismo, las restricciones presupuestales y el tiempo de inversión previsto podrían restringir el cambio en infraestructura y la tecnología.

En cuanto a los propósitos y objetivos, es muy difícil que el fin último de la entidad cambie ya que está ligado a un mandato legal externo.

El enfoque de gestión del cambio predominante en el Poder Ejecutivo es el de ‘procesos a personas’, ya que no se espera que las personas se adapten y se prefiere imponer el plan de cambio. Usualmente se usa esta opción pues es más rápida en un contexto político de tiempo limitado. No obstante, se reconoce que la forma más adecuada de gestionar el cambio sería involucrando más a las personas en la generación de la propuesta de cambio, pues su experiencia podría mejorar la decisión de cambio y esta se implantaría más fácilmente en la organización. Se recomienda que sea ambos al mismo tiempo, es decir, empezar trabajando los procesos y a las personas a la vez, ya que solo de ‘personas a procesos’ puede tomar más tiempo del que se dispone.

Entre las fuerzas impulsoras más importantes se encuentran las presiones de Alta Dirección, ventanas de oportunidad política y apoyo político al cambio, las cuales están fuertemente vinculadas a un entorno político propio de la gestión pública. No obstante, estas fuerzas que frecuentemente logran su propósito de impulsar el cambio, no aparecen con esa misma periodicidad en el entorno. Por otro lado, entre las fuerzas restrictivas organizacionales más importantes están la cultura conservadora y la comodidad de los empleados, las cuales se relacionan más a las personas que constituyen las entidades públicas.

Las fuerzas restrictivas individuales o resistencias más difíciles de identificar son las psicológicas, ya que están relacionadas a un aspecto interno de las personas que no necesariamente se exterioriza a través del comportamiento. Asimismo, las resistencias psicológicas también son las más difíciles de superar particularmente en las entidades públicas del Poder Ejecutivo, debido a que no han sido objeto de atención y tampoco ha habido una preocupación por mejorar el acercamiento con las personas, además de no contar con suficientes incentivos formales e informales que las motiven a involucrarse con el cambio.

El equipo implementador de cambio en el Poder Ejecutivo debería conformarse por agentes internos y externos, el interno ya que conoce la organización y puede tener influencia o ser el que realmente decide y el externo dada la solvencia técnica o claridad del objetivo. En ese sentido, el agente interno debe liderar el proceso y el externo solo brindar apoyo. En cuanto a las características principales del agente de cambio sobresale el manejo político, tener conocimiento del sector público y de la organización, liderazgo y tolerancia a la frustración.

Respecto a las etapas de la gestión del cambio, se reconoce que usualmente se suele considerar todas, pero no necesariamente se llevan a cabo. Muchas veces se diseña el cambio y nunca llega a ocurrir. Además, los procesos generalmente no son de forma lineal ya que es

necesario adaptarse a las circunstancias lo cual requiere a veces saltar etapas y empezar a ejecutar. En ese sentido, la implementación o ejecución es la etapa en la que se vislumbran realmente los actores a favor y en contra, las implicancias del cambio y las resistencias más importantes que pueden detener el proceso. También, se determina realmente si es que el diseño funcionó, por todo ello, es la etapa más difícil.

Generalmente los procesos de cambio en el Poder Ejecutivo se abordan con las estrategias de comunicación, participación y facilitación. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto a la aplicación de la coacción y la manipulación, ya que puede ser consideradas fuera de la ley y no éticas. Por otro lado, las estrategias pueden ser aplicadas hacia dentro y hacia fuera de la organización, ya sea para informar a la opinión pública, vender el cambio, involucrar a actores representativos, etc. En ese sentido, la aplicación de estas estrategias depende del apoyo político que se puede tener, en caso de la negociación, por ejemplo, para emplear estas estrategias, efectivamente se debe tener poder.

Los puntos críticos desarrollados son considerados importantes para todo proceso de cambio; sin embargo, las condiciones de las organizaciones en cuestión no facilitan que todos se lleven cabo. Según ello, los puntos críticos que además de importantes son indispensables para garantizar una gestión del cambio exitosa son: conducción y coalición del liderazgo, creación de la necesidad común y sentido de urgencia, creación de una visión a futuro, movilización de los implicados e institucionalizar el cambio. Por otra parte, así como se reconoce la importancia de estos puntos críticos, también se reconoce que generalmente hay un grado de dificultad alto para lograr que se produzcan o consoliden. Entre los más difíciles de llevar a cabo se encuentran: creación de la necesidad común y el sentido de urgencia, creación de una visión de futuro, movilización de los implicados, mantenimiento del cambio y consolidación de mejoras, e institucionalización del cambio. Cabe resaltar que en ambos puntos, tanto los más importantes como los más difíciles, están relacionados a un factor político, de decisión y mantenimiento para el cambio, más que a los aspectos operativos de éste.

En la aplicación del esquema explicativo de las teorías de cambio, se ha identificado características particulares de las entidades públicas en el Poder Ejecutivo peruano que condicionan que la gestión del cambio sea diferente, estas son: el ámbito político, los sistemas de gestión propios de la organización pública y las características de la fuerza laboral.

En segundo lugar, desde la aplicación de las teorías de cambio, se han logrado definir las características de las organizaciones públicas y, en particular, del Poder Ejecutivo peruano que condicionan, en mayor medida, que la gestión del cambio sea más compleja y distinta a la desarrollada en la gestión empresarial. Estas se pueden agrupar de la siguiente manera: contexto

político, los sistemas de gestión propios de la organización pública y las características de la fuerza laboral.

El contexto político propio de las entidades públicas es el que garantiza la toma de decisiones en cuanto a los cambios organizacionales. En esta se pueden encontrar tanto un factor político como un factor social. Entre los principales elementos que hacen relevante el factor político están la gran cantidad de actores que se involucran en la toma de decisiones, el juego de poderes entre los actores y el tiempo político, definido como el período de tiempo que se encuentra el tomador de decisión en el cargo y que puede representar un incentivo o desincentivo para el cambio, dependiendo del momento en el cual se encuentre durante el período de gobierno.

En cuanto a los sistemas de gestión propios de las organizaciones del Poder Ejecutivo peruano, podemos decir que existe una disposición normativa externa a la organización a la que está sujeta, ya sean los sistemas administrativos y funcionales, así como mandatos explícitos dispuestos que impactan en el funcionamiento de la entidad. Por otro lado, una normativa interna de la organización que puede cambiarse de acuerdo a las disposiciones de la alta dirección. Y la disponibilidad presupuestal a la que está sujeta, que no depende de la eficiencia de la entidad.

Las disposiciones externas, pueden definir qué aspectos de la organización son sujetos de cambio, en ese sentido, los más relacionados a la normativa a ese nivel son los más difíciles de cambiar pudiendo ser el propósito, objetivos y la estrategia. Conforme, la normativa depende de la organización es decir es interna, las restricciones son menores. En ese sentido, es necesario conocer la organización y su funcionamiento particular para saber qué elementos y cómo hacer que estos se transformen, es decir, la modificación de sistemas y estructuras que son objeto del cambio. Todo ello, dentro del ámbito de la legalidad sobre la que se rige el sector público.

Del mismo modo, un elemento importante para gestionar el cambio en el Poder Ejecutivo son las personas en la organización y la condiciones bajo las cuales laboran (sistema de recursos humanos, regímenes laborales, etc.) ya que estas son las que finalmente van a adoptar los cambios propuestos.

Por último, la gestión del cambio organizacional en el sector público requiere de ciertos elementos para que pueda funcionar efectivamente. En ese sentido, es importante contar con capital político que apoye el cambio, en un primer momento, cuando se toma la decisión y para defender el proceso, así como, es necesario que exista un agente o equipo de cambio empoderado que sea responsable de implementar el proceso. También, es importante contar con conocimiento acerca de la dinámica interna de la organización, de manera que realmente se pueda implementar los cambios propuestos. Finalmente, es necesario contar con disponibilidad presupuestal para llevarlos a cabo.

## REFERENCIAS

- Acosta, C. A. (2002). Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional. *Revista Colombiana de Psicología*, 11, 9-24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=80401101>
- Alvarez, A. R., & Pandiello, J. S. (2003). Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos. *Hacienda pública española*, 164(1), 83-110. Recuperado de [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac\\_pub/164\\_Ineficiencia.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/164_Ineficiencia.pdf)
- Arguedas, C., Romero, G., & Ugarte, M. (2010). Para entender el Estado Peruano. En C. Arguedas, G. Romero, & M. Ugarte (Eds.), *Gestión Pública: Selección de textos. Material de clase del curso de Gestión Pública de la FGAD* (pp. 1-26). Lima: Publicaciones PUCP. Recuperado de <http://documents.mx/documents/1-para-entender-el-estado-peruano.html>
- Arguedas, C., & Ugarte, M. (2008). Estado: Funcionamiento, organización y proceso de construcción de políticas públicas. En *Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional & Asociación Civil Transparencia. Recuperado de <http://goo.gl/p2C0dz>
- Atrio, J. L., & Piccone, M. S. (2008). Administración Pública a la Gerencia Pública. El porqué de la necesidad de gestionar la transición. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42, 173-210. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673006>
- Barnard, M., & Stoll, N. (2010). *Organisational Change Management: A rapid literature review* (Short Policy Report No. 10/01). Recuperado de <http://goo.gl/Zu7g0T>
- Bastidas, D., & Pisconte, J. (2009). Gestión Pública. En *Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas*. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral- IDEA Internacional & Asociación Civil Transparencia. Recuperado de <http://goo.gl/eOsGpB>
- Beer, M. (2003). *Gestionar el cambio y la transición*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Bernal, C. A. (2010). Metodología de la investigación : administración, economía, humanidades y ciencias sociales (3a ed.). Bogotá: Prentice-Hall/Pearson Educación.
- Blejmar, B. (2000). *Gestión de Cambio Organizacional*. Trabajo presentado en el 7º Congreso Internacional de Educación, Buenos Aires. Resumen recuperado de <http://www.santillana.com.ar/03/congresos/7/95.pdf>
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open government: Gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores. Recuperado de <http://goo.gl/p0wWjS>
- Casas, C. (2012). *Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública*. Secretaría de Gestión Pública – PCM. Recuperado de <http://goo.gl/1DQ178>
- Cerda, H. (1994). *La investigación total: La unidad metodológica en la investigación científica*. Bogotá: Magisterio.

- Chiavenato, I. (2000). *Administración de los recursos humanos* (5a ed.). Bogotá: McGraw-Hill Interamericana.
- Chiavenato, I. (2004). *Comportamiento organizacional : la dinámica del éxito en las organizaciones*: México, D.F. : Thomson, 2004.
- Collerette, P., & Delisle, G. (1988). *La planificación del cambio: Estrategias de adaptación de las organizaciones*. México D.F.: Trillas.
- Cummings, T., & Worley, C. G. (2007). *Desarrollo organizacional y cambio* (8a ed.). México: Thomson.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueban la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, (2013).
- Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, (2007).
- Drucker, P. F. (1994). *La sociedad postcapitalista*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Duck, J. D. (2000). Gestionar el cambio: El arte del equilibrio. En *Harvard Business Review: Gestión del cambio* (pp. 73-104). Barcelona: Deusto.
- Dzul, M. (2013). Diseños de la investigación. Asignatura de fundamentos de la investigación de la UAEH [PPT]. Recuperado de <http://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/handle/123456789/14915>
- Echebarria, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(18), 79-96. Recuperado de <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/sgc-koldo1-S.pdf>
- Echebarria, K., & Mendoza, X. (1999). La especificidad de la gestión pública. En C. Losada (Ed.), *De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/339?locale-attribute=es>
- Falcão, H., & Marini, C. (2010). *Una guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*. Brasilia: Publix Editora.
- Fernández, J. C. (2006). *La racionalización y democratización de la gestión pública en tiempos de cambio*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires. Resumen recuperado de [www.claudiabernazza.com.ar/hm/biblioteca/fernandez\\_toro%20.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/hm/biblioteca/fernandez_toro%20.doc)
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- García, G., & Valencia-Dongo, F. (2010). *La decisión laboral público-privada de los directivos peruanos: más allá de los incentivos laborales* (Documento interno no publicado), Universidad del Pacífico, Investigación Económica II, Lima.
- González-Aréchiga, B. (2009). *Transparencia en el rescate bancario: ¿Problemas de Agencia, Corrupción, Imperfecciones de Mercado o Captura Regulatoria?* Trabajo presentado en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las

- fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Ciudad de México. Resumen recuperado de <http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/GzIzArechiga.pdf>
- Gordon, J. R. (1997). *Comportamiento organizacional* (5a ed.). México D.F.: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- Guerra-García, G. (1999). La Reforma del Estado en el Perú: Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Lima: AGENDA Perú.
- Guță, A. J. (2012). Characteristics of public sector management. *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 12(4), 95-102. Recuperado de <http://www.id.upet.ro/annals/economics/pdf/2012/part4/Guta-2.pdf>
- Hellriegel, D., & Slocum Jr., J. W. (2009). *Comportamiento organizacional* (12a ed.). México, D.F.: Cengage Learning, .
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación* (McGraw-Hill Ed. 5a ed.). México.
- Hodge, B. J., Anthony, W. P., & Gales, L. M. (2003). *Teoría de la organización: Un enfoque estratégico* (6a ed.). Madrid: Pearson Educación.
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6618>
- Iacoviello, M. (2015). *Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Perú*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/7152>
- Jurish, M., Ika, C., Wolf, P., & Krcmar, H. (2013). Key differences of private and public sector business process change. *e-Service Journal*, 9(1), 3-27. Recuperado de <http://www.jstor.org/tc/accept?origin=/stable/pdf/10.2979/eservicej.9.1.3.pdf?acceptTC=true>
- Kotter, J. P. (2011). Liderar el cambio: por qué fracasan los intentos de transformación. *Harvard Business Review: La gestión y administración para el mañana*, 89(11), 78-85. Recuperado de [https://www.academia.edu/2996617/10\\_art%C3%ADculos\\_de\\_HBR\\_que\\_deben\\_leerse](https://www.academia.edu/2996617/10_art%C3%ADculos_de_HBR_que_deben_leerse)
- Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummars, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organisations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20. Recuperado de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2226612](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226612)
- Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil, (2013).
- López, M., Restrepo, L., & López, G. L. (2013). Resistencia al cambio en organizaciones modernas. *Scientia Et Technica*, 18(1), 149-157. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/849/84927487022.pdf>
- Merton, R. K. (1993). Estructura burocrática y personalidad. En C. Ramió & X. Ballart (Eds.), *Administración General: Vol. 1. Teoría de la organización* (pp. 177-194). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Newstrom, J. W., & Davis, K. (2003). *Comportamiento humano en el trabajo: comportamiento organizacional* (11a ed.). México D.F.: McGraw-Hill.
- Osborne, D., & Plastrík, P. (1998). Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno. Barcelona: Editorial Paidós.
- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*(160), 81-100. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/2754\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/2754_1.pdf)
- Proulx, D. (2014). *Diagnóstico y cambio organizacional: Elementos claves*. Lima: ProGobernabilidad. Recuperado de <http://goo.gl/vQ0bvg>
- Pérez, I., Maldonado, M., & Bustamante, S. (2006). Clima organizacional y gerencia: Inductores del cambio organizacional. *Investigación y Postgrado*, 21(2), 231-248. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65821209>
- Real Academia Española. (2012). Cambio. En *Diccionario de la lengua española*. (22a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=6vurcOd>
- Raineri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. *Estudios Públicos*, 70, 201-229. Recuperado de [http://www.cep.cl/dms/archivo\\_1485\\_335/rev70\\_raineri.pdf](http://www.cep.cl/dms/archivo_1485_335/rev70_raineri.pdf)
- Raineri, A. (2001). Administración del cambio organizacional en empresas chilenas. *Estudios de administración*, 8(2), 1-41. Recuperado de <http://goo.gl/n4swii>
- Ramió, C. (2002). *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos Universitat Pompeu Fabra.
- Ramírez, C. (2011). Construcción social de problemas. Curso Internacional “Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América latina” [PPT]. Recuperado de <http://goo.gl/16OHZt>
- Robbins, S. P., & Judge, T. A. (2013). *Comportamiento organizacional* (15a ed.). México, D.F.: Pearson
- Sandoval, J. L. (2014). Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales*, 30(131), 162-171. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21231108008>
- Schermerhorn, J. R., Hunt, J. G., & Osborn, R. N. (2004). *Comportamiento organizacional*. México D.F.: Limusa Wiley.
- SERVIR. (2012a). *Características del servicio civil peruano*. Recuperado de <http://goo.gl/LgvQKW>
- SERVIR. (2012b). *El servicio civil peruano: Antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma*. Recuperado de <http://goo.gl/XM31KA>
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. P. (2007). *Introducing public administration* (5a ed.). New York; London: Pearson Longman.

- Ugarte, M. (2000). La reforma del Estado: Alcances y perspectivas. En R. Abusada, F. Du Bois, E. Morón, & J. Valderrama (Eds.), *La reforma incompleta: Rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico & Instituto Peruano de Economía. Recuperado de <http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/05/la-reforma-incompleta-web.pdf>
- Valder, E., & Villaseca, E. (2009). *Factores determinantes de la elección laboral entre el sector público y privado entre los años 2004-2007 en el Perú* (Documento interno no publicado), Universidad del Pacífico, Investigación Económica II, Lima.
- Waissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público*. Maestría en Gestión y Políticas Públicas [Documento de Trabajo], Universidad de Chile, CEGES. Recuperado de [http://www.logotec.cl/descargas/gestion\\_del\\_cambio.pdf](http://www.logotec.cl/descargas/gestion_del_cambio.pdf)
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2005). *Policy analysis: Concepts and practice* (4a ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.



## ANEXOS

## ANEXO A: Matriz de consistencia

Tabla A1: Matriz de consistencia de la investigación

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO
<b>GENERAL</b>	
¿Cómo se aplica las teorías de cambio organizacional, provenientes principalmente de la experiencia privada, en la gestión de procesos de cambio de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano?	Analizar la aplicabilidad de las teorías de cambio organizacional, provenientes principalmente de la experiencia privada, en la gestión de procesos de cambio de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano.
<b>MARCO CONTEXTUAL : ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PODER EJECUTIVO PERUANO</b>	
¿Cuáles son las características de las organizaciones pertenecientes al sector público peruano?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar y comprender los principios y características de las organizaciones públicas.</li> <li>- Conocer el contexto de cambios y reformas que ha caracterizado el entorno de las organizaciones públicas en el Perú, y en Latinoamérica en general, durante las últimas décadas.</li> <li>- Describir las principales características de las entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano.</li> </ul>
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	OBJETIVO
<b>MARCO TEÓRICO: TEORÍA DE CAMBIO ORGANIZACIONAL</b>	
¿Cuáles son los principales elementos a considerar en la gestión del cambio organizacional según la teoría existente?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar y comprender los principales elementos de la gestión del cambio organizacional desde las teorías de cambio existentes, las cuales principalmente provienen de la experiencia privada</li> </ul>
<b>MARCO ANALÍTICO: ANÁLISIS DE RESULTADOS</b>	
¿Existe un marco conceptual que nos permita comprender la gestión del cambio organizacional en la experiencia de procesos de cambio en las entidades públicas peruanas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir un esquema explicativo que permita explorar y comprender la gestión del cambio organizacional en las entidades públicas del Poder Ejecutivo y su experiencia en procesos de cambio.</li> <li>- Analizar la gestión del cambio organizacional en las entidades públicas del Poder Ejecutivo y su experiencia en procesos de cambio a partir del esquema explicativo/analítico definido.</li> </ul>

## ANEXO B: Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública

Tabla B1: Grado de adecuación de las técnicas de gestión empresarial a la administración pública

TÉCNICA DE GESTIÓN CONSIDERADA	Aplicación Directa	Adaptación creativa	Reconceptualización
Planificación estratégica			
Gestión del cambio organizativo			
Dirección por objetivo			
Dirección de proyectos			
Gestión de servicios			
Marketing			
Dirección de operaciones			
Diseño organizativo			
Dirección de recursos humanos			
Gestión financiera			
Sistemas de información			
Control de gestión			

Fuente: Mendoza (1990, citado en Echebarria & Mendoza, 1999)

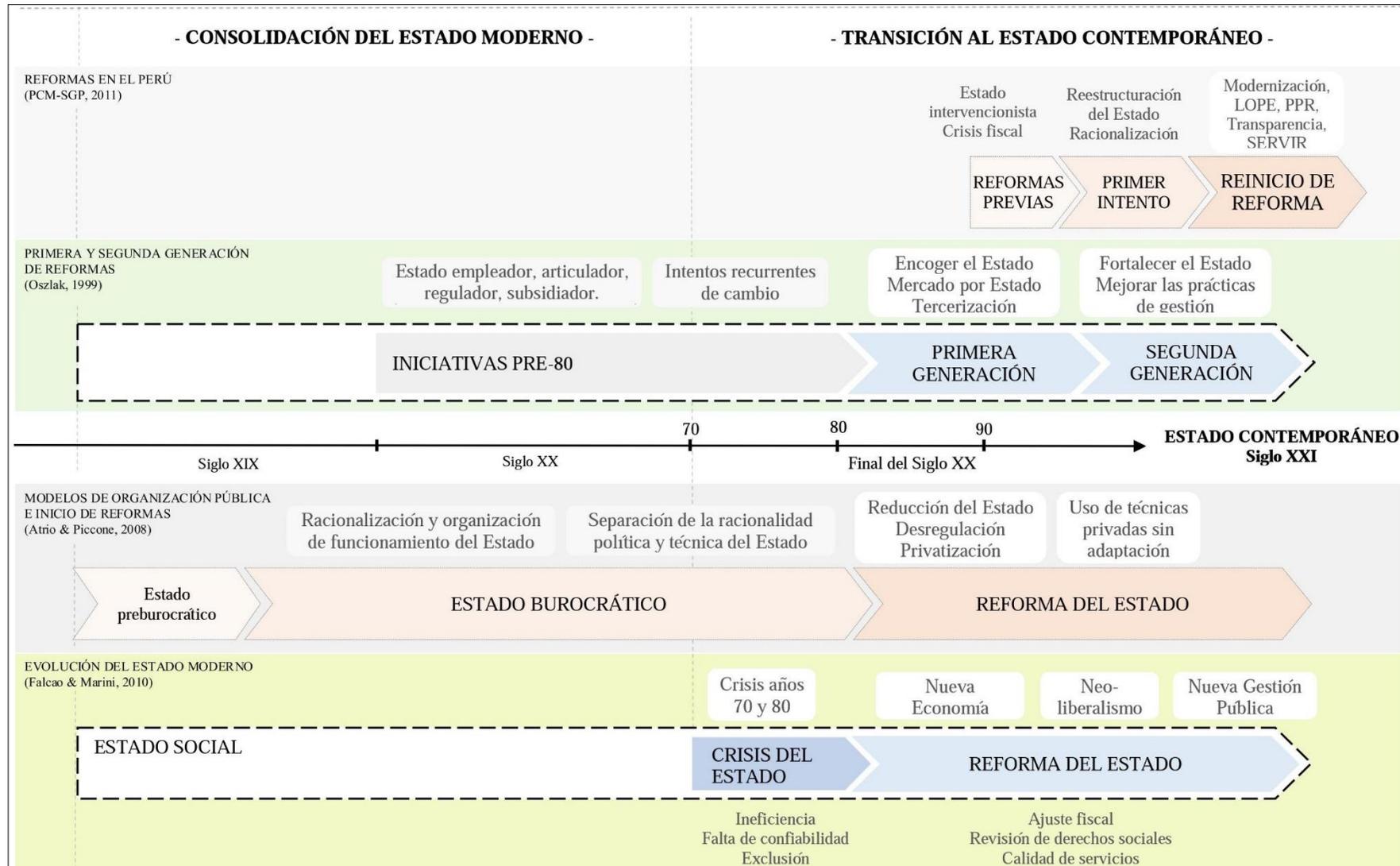
## ANEXO C: Modelos de organización pública e inicio de reformas

Tabla B1: Modelos de organización pública e inicio de reformas

ESTADO PREBUROCRÁTICO (Siglo XIX – Parte I)	ESTADO RACIONAL-NORMATIVO O BUROCRÁTICO	LAS REFORMAS DEL ESTADO (Siglo XX – 90’s)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su patrón organizativo era el llamado “sistema de botín”.</li> <li>- Clientelista: otorgamiento de prebendas y privilegios a modo de retribución por la lealtad política.</li> <li>- Patrimonialismo: apropiación de los cargos del Estado para beneficio de los intereses particulares.</li> <li>- Autoritarismo elevado, sin racionalización técnica, y límite difuso entre lo privado y lo público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentado en dos principios básicos:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Incorporación de una fuerte racionalización de la organización y funcionamiento del Estado;</li> <li>2) Distinción y separación entre las actividades del Estado que obedecen a una racionalidad política, de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad técnica.</li> </ol> </li> <li>- Se establecieron normas administrativas, de procedimiento y de responsabilidades en el ejercicio de la autoridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientadas a la máxima reducción del Estado y a la limitación de las regulaciones sobre el mercado, al que se le trasladó una importante porción de las actividades estatales (desregulaciones, privatizaciones, tercerización, etc.).</li> <li>- Neoliberalismo: impulso de la implantación de técnicas gerenciales privadas sin ningún tipo de adaptación crítica al contexto de la administración pública.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este modelo empezó a representar un obstáculo para el desarrollo del capitalismo liberal y la emergente sociedad industrial.</li> <li>- Las reformas institucionales buscaban la revalorización de la eficiencia, la honestidad, la imparcialidad, e interés en los procesos de gestión pública.</li> <li>- Nuevo esquema propuesto para el Estado fue el denominado paradigma racional-normativo o burocrático (Max Weber).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la práctica se produjeron desvíos que hicieron que se degradara la dinámica esperada con el cambio: rigidez orgánica, inflexibilidad funcional, aumento desmedido de funcionarios, asimetría de responsabilidades y reducción en la capacidad de respuesta del Estado.</li> <li>- Se pasó del ‘secuestro externo’ (pre-burocrática), a un nuevo tipo de secuestro del Estado, el “secuestro interno” por parte de los tecnócratas.</li> <li>- Nueva iniciativa de los ’90: reformas neoliberales que promueven una nueva gestión empresarial pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paso en falso de la región latinoamericana: estricta adopción de la visión neoliberal, y del mercado como único motor del desarrollo</li> <li>- Oportunidad de revalorización de la función social del Estado.</li> </ul>

Adaptado de Atrio y Piccone (2008, pp. 178-180)

## ANEXO D: Línea temporal sobre reformas en Latinoamérica y Perú



## ANEXO E: Hitos de reforma en el Perú desde la década de los 90

	1990 - 1995	1996 - 2000	2001 en adelante
	<b>Reformas previas</b>	<b>Primer intento</b>	<b>Reiniciando la reforma</b>
<b>CONTEXTO</b>	ESTADO INSOSTENIBLE	ESTADO SOSTENIBLE	
	Estado muy intervencionista Estado poco presente Violencia interna Presión tributaria 8%	Crisis fiscal sostenida Reinserción a la comunidad financiera  Consenso: ESTADO EFICIENTE	
<b>REFORMAS</b>	1. Reducir el rol del ESTADO	Creación: Oficina de Modernización de la Gestión Públicas	Ley Marco de Modernización Pública Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Ley de Base de la Descentralización
	Liberar precios Privatizar empresas	Aplicar elementos de la Adm. Privada en la Adm. Pública. Reestructurar el Estado	Presupuesto por Resultados Presupuesto Participativo Transparencia
	2. Asegurar un Estado sostenible	Racionalización del personal	
	Aumentar ingresos Fortalecer SUNAT		SERVIR SNIP CEPLAN ONGEI
	Reducir gastos Reducir personal Privatizar empresas en déficit Autonomía BCR		
	3. Proteger población vulnerable		
	FONCODES Infraestructura		
<b>LECCIÓN</b>	No se persistió en las reformas Faltaron reformas a todo el sistema	Inexperiencia política Mal manejo de la información	
	Resultados rápidos Islas de eficiencia Reforma ante la crisis	Experiencia técnica	

## ANEXO F: Análisis documental

**Tabla F1: Presiones actuales de cambio en el escenario global**

<b>Chiavenato en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2004)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
En la actualidad, los cambios están produciendo efectos nunca antes vistos.	Durante los últimos años, la mayoría de las organizaciones en todo el mundo ha tratado de cambiarse a sí misma, algunas más de una vez. La variedad de presiones para el cambio es infinita, pero el autor propone tres como las más importantes.	En la actualidad, ninguna compañía se desenvuelve en un ambiente particularmente estable. Incluso las compañías que tiene una participación dominante en el mercado deben cambiar, y a veces radicalmente. El autor propone seis fuerzas específicas que estimulan el cambio.	Las presiones actuales de cambio son aquellas fuerzas [externas] que se ubican en el escenario global de las organizaciones en general y que estimulan, presionan o simplemente influyen en la generación de cambios.
<p><b>FUERZA DE TRABAJO</b></p> <p>Ahora se pide a los trabajadores que mejoren constantemente su desempeño, al mismo tiempo que enfrentan la presión del cambio continuo. Las nuevas empresas exigen que las personas hagan de la innovación un estilo de vida y no una tarea única y temporal.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayor diversidad</li> <li>– Necesidad de más competencias personales</li> <li>– Mayores exigencias a las personas</li> </ul>	<p><b>NATURALEZA CAMBIANTE DE LA FUERZA LABORAL</b></p> <p>Las organizaciones deben atraer empleados en un mercado laboral cambiante, que continúa creciendo y diversificándose más en términos de género y procedencia étnica. Por lo que las presiones por oportunidades iguales se mantendrán por un tiempo.</p> <p>El número de personas con trabajos temporales sigue en aumento, la fuerza de trabajo es cada vez mejor educada, está menos sindicalizada y se caracteriza por valores y aspiraciones cambiantes.</p> <p>Esto no disminuye la motivación por trabajar; pero afecta las recompensas que las personas desean obtener de los trabajos, y el equilibrio que buscan entre el trabajo y otros aspectos de su vida.</p>	<p><b>NATURALEZA DE LA FUERZA LABORAL</b></p> <p>Casi todas las organizaciones deben ajustarse a un ambiente multicultural, a cambios demográficos, a la inmigración y a la subcontratación.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Mayor diversidad cultural</li> <li>– Población envejecida</li> <li>– Mayor inmigración y subcontratación</li> </ul>	<p><b>NATURALEZA DE LA FUERZA LABORAL</b></p> <p>Es el conjunto de características de los empleados dentro de una organización, los cuales han sido muy cambiantes en los últimos años. Por un lado, se tiene una fuerza laboral más educada, con aspiraciones y valores cambiantes, así como horarios que requieren mayor flexibilidad. Por otro lado, el mercado laboral también se ha diversificado en términos de género y procedencia étnica. Todo ello demanda nuevas políticas organizacionales en cuanto a la gestión del personal.</p>

**Tabla F1: Presiones actuales de cambio en el escenario global (continuación)**

<b>Chiavenato en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2004)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<p>CRISIS ECONÓMICAS</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Devaluaciones</li> <li>- Cambios en los precios del petróleo</li> <li>- Recesión en EEUU y Japón</li> </ul>		<p>PROBLEMAS ECONÓMICOS</p> <p>Los sectores vivienda y financiero experimentaron recientemente sacudidas económicas que conducen a la bancarrota o la adquisición de algunas compañías.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auge y caída del mercado inmobiliario internacional</li> <li>- Colapso del sector financiero</li> <li>- Recesión mundial.</li> </ul>	<p>CRISIS O PROBLEMAS ECONÓMICOS</p> <p>La crisis es una coyuntura de cambios inesperada, que desestabiliza una realidad aparentemente organizada. Por el aspecto económico, representan conflictos o dificultades para obtener recursos económicos.</p>
<p>TECNOLOGÍA</p> <p>Los sistemas de información sustituyen la supervisión directa, acortando niveles jerárquicos y ampliando el margen de control.</p> <p>Se da lugar a organizaciones más ágiles y flexibles que pueden desarrollar, producir y distribuir sus productos en una fracción del tiempo que antes. Incluso el trabajo es reorganizado: los equipos de trabajo multifuncionales sustituyen a personas que antes ejecutaban tareas especializadas y rutinarias.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Computadoras más rápidas y baratas</li> <li>- Redes amplias de información</li> <li>- Programas que permitan manejar las relaciones con clientes y proveedores</li> </ul>	<p>TECN. DE LA INFORMACIÓN (TI)</p> <p>La revolución de la tecnología de la información permite que muchas organizaciones tradicionales alcancen la flexibilidad necesaria para hacer frente a la competencia internacional.</p> <p>La TI comprende redes de computadoras complejas, sistemas de telecomunicaciones y mecanismos a control remoto.</p> <p>EL fenómeno de globalización y la TI están vinculados de modos interesantes: las organizaciones descentralizadas, con comunidades de operación diseminadas en el mundo, enfrentan retos en cuanto a coordinación y cooperación; sin embargo, las TI's ofrecen posibilidades de enlazar a los empleados en formas que apenas se podían imaginar en el pasado.</p>	<p>TECNOLOGÍA</p> <p>La tecnología impulsa cambios continuos en los puestos y organizaciones. No es difícil imaginar que el concepto de oficina que hoy prevalece se convierte en una idea anticuada en el futuro cercano.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aparatos portátiles más rápidos y móviles, y a menor precio</li> <li>- Surgimiento y crecimiento de redes sociales.</li> <li>- Desciframiento del código genético humano</li> </ul>	<p>TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN</p> <p>Son las herramientas tecnológicas que se desarrollan para el uso general, así como de manera particular para las organizaciones. Éstas pueden influir tanto en el ámbito de las personas, reorganizando puestos y formas de trabajo en equipo; así como en la estructura en general, con canales de comunicación más ágiles, sistemas de supervisión a distancia y niveles jerárquicos más cortos.</p>

**Tabla F1: Presiones actuales de cambio en el escenario global (continuación)**

Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Hellriegel en <i>Comportamiento organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
		<p><b>TENDENCIAS SOCIALES</b></p> <p>Los consumidores que antes eran extraños entre sí, ahora comparten información sobre productos en chats y blogs. Las compañías deben ajustar sus productos y sus estrategias de marketing continuamente para ser sensibles a las tendencias sociales.</p> <p>Los consumidores, los empleados y los líderes ahora son más sensibles al interés por el ambiente. Las prácticas 'verdes' están dejando de ser opcionales, para convertirse en una costumbre.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor conciencia ambiental</li> <li>- Mayor aceptación hacia los empleados homosexuales y transgénero.</li> </ul>	<p><b>TENDENCIAS SOCIALES</b></p> <p>Son las demandas sociales creadas por intereses conjuntos de las personas, asociadas a un tema en particular con cierta temporalidad. Se utiliza también el término 'moda'. Por ejemplo, los movimientos ambientales de hoy en día son tendencias sociales.</p>
<p><b>POLÍTICA INTERNACIONAL</b></p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Colapso de la Unión Soviética</li> <li>- Apertura de los mercados de China</li> </ul>		<p><b>POLÍTICA MUNDIAL</b></p> <p>Un importante número de crisis financieras han afectado a los mercados mundiales, así como un notable incremento en el poder e influencia de China y la drástica reorganización en los gobiernos árabes.</p> <p>En todo el mundo industrializado, los negocios se someten a nuevos escrutinios.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Actitudes sociales negativas hacia los negocios y los ejecutivos</li> <li>- Apertura de mercados a China.</li> </ul>	<p><b>POLÍTICA INTERNACIONAL O MUNDIAL</b></p> <p>Es la relación entre los diferentes actores del panorama internacional, basada generalmente en las políticas exteriores. Ésta obedece a una lectura adecuada de los desafíos de la globalización y de su impacto en la vida de cada uno de los individuos y de un Estado.</p>

**Tabla F1: Presiones actuales de cambio en el escenario global (continuación)**

Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Hellriegel en <i>Comportamiento organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<p>COMPETENCIA</p> <p>Vivimos en una economía globalizada donde los competidores pueden estar al otro lado de la calle o del mundo. Esto complica las cosas porque la proximidad geográfica no significa mucho en un mundo de negocios globalizados.</p> <p>Las organizaciones deben protegerse tanto de competidores tradicionales que crean y desarrollan nuevos productos y servicios, como de empresas pequeñas y dinámicas que surgen con ofertas innovadoras.</p> <p>En conclusión, las organizaciones exitosas serán aquellas que cambien para responder con rapidez a la competencia. No importa su tamaño, deberán contar con procesos más eficientes, productos novedosos, estructuras simples y flexibles, y personas capaces de adaptarse al cambio.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencia globalizada</li> <li>- Crecimiento del comercio electrónico</li> <li>- Fusiones y adquisiciones de empresas</li> </ul>	<p>GLOBALIZACIÓN</p> <p>Las organizaciones se enfrentan a una competencia global en una escala sin precedentes. La globalización significa que los principales participantes de la economía mundial son ahora corporaciones internacionales o multinacionales. El surgimiento de éstas organizaciones globales crea presiones sobre las compañías nacionales a fin de internacionalizar y rediseñar las operaciones. Ahora existen mercados globales para la mayoría de productos, pero para competir con eficacia en ellos, las empresas frecuentemente deben transformar su cultura, estructura y operaciones.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimiento de países 'industrializados'</li> <li>- Cambio radical de las economías de planeación central a economías de mercado</li> <li>- Surgimiento de nuevos 'bloques de poder' de negocios internacionales</li> </ul>	<p>COMPETENCIA</p> <p>La competencia puede provenir del otro lado del océano o del otro lado de la ciudad. Las organizaciones exitosas serán rápidas, capaces de desarrollar nuevos productos con celeridad y de introducirlos en el mercado en poco tiempo. En otras palabras, serán flexibles y requerirán de una fuerza laboral igualmente flexible.</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Competidores globales</li> <li>- Fusiones y consolidaciones</li> <li>- Mayores regulaciones sobre el sector comercial</li> </ul>	<p>GLOBALIZACIÓN</p> <p>Es el proceso dinámico a escala mundial que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo y sus mercados. Esto ocasiona que la competencia amplíe su ámbito a escala mundial, configurando una mayor exigencia para las organizaciones.</p>

**Tabla F2: Ámbitos organizacionales**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Schemerhon, Hunt &amp; Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)</b>	<b>López Duque, Restrepo &amp; López Velásquez en <i>Resistencia al cambio en organizaciones modernas</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<b>INFRAESTRUCTURA</b> El cambio en infraestructura se refiere a las reformas, principalmente, en la planta física de la empresa.			<b>INFRAESTRUCTURA</b> Planta física de la empresa.
<b>ESTRUCTURA FORMAL</b> Puede cambiar la forma en cómo está organizada la empresa, lo cual se expresa en la configuración del organigrama.	Actualizar el diseño organizacional y los mecanismos de coordinación	La estructura organizacional formal y sus sistemas de comunicación, control, autoridad y responsabilidad.	<b>ESTRUCTURA</b> Diseño o estructura formal de la organización y sus sistemas.
<b>CAMBIO TECNOLÓGICO</b> Puede responder a una reposición por mantenimiento de equipo o a la búsqueda intencional del fortalecimiento en maquinaria y herramientas para la competitividad.	Mejorar el equipo, las instalaciones y los flujos de trabajo	Los métodos y técnicas de solución de problemas y la aplicación de conocimiento a diversos procesos organizacionales	<b>TECNOLOGÍA</b> Herramientas y equipos tecnológicos de la organización.

**Tabla F2: Ámbitos organizacionales (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Schemerhon, Hunt & Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	López Duque, Restrepo & López Velásquez en <i>Resistencia al cambio en organizaciones modernas</i> (2013)	Definición compilada
<b>PROCESOS</b> El cambio de procesos tiene que ver con el conjunto de procedimientos que conducen al alcance de la misión y sincronizar el funcionamiento de cada una de las áreas que componen la organización	<b>TAREAS</b> Actualizar los diseños de puestos para los individuos y grupos	<b>TAREA</b> La naturaleza del trabajo en sí	<b>PROCESOS Y TAREAS</b> Conjunto de procedimientos para alcanzar la misión.
<b>PRODUCTOS Y SERVICIOS</b> No se trata propiamente de un cambio organizacional, pero es necesario considerarlos. Este cambio se corresponde con los procesos productivos y administrativos, incluso con las actitudes de las personas que participan en la provisión del servicio.			<b>PRODUCTOS Y SERVICIOS</b>
<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b> En cuanto a la cultura organizacional, esta puede ser, por un lado, destinataria del cambio o también, conforme se introducen cambios en otras dimensiones de la organización, puede verse afectada.	Explicar con claridad o crear creencias y valores medulares	Creencias, valores, expectativas y normas compartidas de los miembros de la organización.	<b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b> Creencias, valores, expectativas y normas compartidas de los miembros de la organización.

**Tabla F2: Ámbitos organizacionales (continuación)**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Schemerhon, Hunt &amp; Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)</b>	<b>López Duque, Restrepo &amp; López Velásquez en <i>Resistencia al cambio en organizaciones modernas</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<b>COMPORTAMIENTO HUMANO</b> Cualquier cambio en la organización requiere su contraparte en cuanto al cambio en el comportamiento humano (aprendizajes relacionados con las formas de ejecutar las tareas, nuevos conocimientos para abordar problemas, modificaciones de hábitos, nuevas actitudes, mejora de las relaciones interpersonales)	<b>PERSONAS</b> Actualizar las prácticas de reclutamiento y selección, mejorar la capacitación y el desarrollo.	<b>GENTE</b> La variable de la gente se aplica a las personas que trabajan para la organización, incluyendo sus diferencias individuales, personalidades, actitudes, percepciones, atribuciones, etc.	<b>PERSONAS</b> Individualidades, personalidades y actitudes que pueden ser configuradas por las prácticas y políticas organizacionales de personal.
	<b>PROPÓSITO</b> Explicar con claridad o crear una misión y objetivos institucionales.		<b>PROPÓSITO</b> Misión y objetivos de la organización.
	<b>ESTRATEGIA</b> Explicar con claridad o crear planes estratégicos y operacionales	Abarca el proceso de planeación de la organización.	<b>ESTRATEGIA</b> Planificación de las acciones estratégicas y operacionales.

**Tabla F3: Fuerzas restrictivas organizacionales**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
		<p><b>CULTURA ORGANIZACIONAL</b></p> <p>Las culturas no son fáciles de modificar y se pueden convertir en una fuente principal de resistencia. Un aspecto de la cultura eficaz radica es la flexibilidad para aprovechar las nuevas oportunidades; una cultura ineficaz, es la que socializa con rigidez a los empleados, incluso ante las pruebas de que ya no funciona.</p>		<p><b>CULTURA ORGANIZACIONAL CONSERVADORA</b></p> <p>La cultura organizacional ineficaz es la que socializa con rigidez a los empleados, acostumbrándola a la comodidad del estado actual.</p>
<p><b>INERCIA DE GRUPO</b></p> <p>Los individuos acatan las normas no-formales de los grupos.</p>			<p><b>INERCIA DE GRUPO</b></p> <p>Aún si los individuos quieren cambiar, las normas grupales podrían actuar como una limitación</p>	<p><b>INERCIA DE GRUPO</b></p> <p>Aceptación de las reglas no-formales o posición del grupo dentro de una organización.</p>
<p><b>AMENAZA A LAS RELACIONES ESTABLECIDAS DE PODER</b></p> <p>Cambiar la configuración del poder es amenaza para quienes ocupan los cargos de poder.</p>		<p><b>AMENAZAS AL PODER E INFLUENCIA</b></p> <p>El control de algo que necesitan otros, como información o recursos, es una fuente de poder. Una vez que se estableció una posición de poder, la gente o los grupos suelen resistirse a los cambios que creen que reducirán su capacidad para influir en otros.</p>	<p><b>AMENAZA A LAS RELACIONES DE PODER ESTABLECIDAS</b></p> <p>Cualquier redistribución de la autoridad para tomar decisiones amenaza las relaciones de poder establecidas desde mucho tiempo dentro de la organización.</p>	<p><b>AMENAZA A LAS RELACIONES DE PODER</b></p> <p>Una vez establecida una posición de poder, una redistribución de la autoridad, por ejemplo, puede poner fin a la situación de ventaja.</p>

**Tabla F3: Fuerzas restrictivas organizacionales (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<p>ENFOQUE LIMITADO AL CAMBIO</p> <p>Cuando los cambios no son acciones coherentes con la totalidad de la organización.</p>			<p>ENFOQUE DE CAMBIO LIMITADO</p> <p>Las organizaciones consisten en un número de subsistemas interdependientes. Es imposible modificar uno de ellos sin alterar los demás. Por tanto, los cambios limitados en los subsistemas tienden a ser anulados por el sistema mayor.</p>	<p>VISIÓN LIMITADA DEL ENTORNO</p> <p>Poca visualización clara sobre la interdependencia de la organización con el entorno, así como la de sus partes al interior.</p>
<p>AMENAZAS A LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS</p> <p>Los grupos que controlan los recursos ven el cambio como amenazas.</p>	<p>FALTA DE RECURSOS</p> <p>La falta de recursos para apoyar el cambio también podría ocasionar resistencia.</p>	<p>LIMITACIONES DE RECURSOS</p> <p>El cambio exige capital, tiempo y gente muy capacitada. En cualquier momento, directivos y empleados de una organización pueden haber identificado cambios que se podrían o debieran hacer, pero tal vez hayan tenido que diferir o abandonar algunos de los cambios a causa de las limitaciones de recursos.</p>		<p>LIMITACIONES DE PRESUPUESTO</p> <p>El cambio exige una serie de recursos, tangibles y no tangibles, que ante su ausencia, puede representar una limitación a las acciones de la propuesta.</p>

**Tabla F3: Fuerzas restrictivas organizacionales (continuación)**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<p><b>INERCIA ESTRUCTURAL</b></p> <p>Se relaciona con el contexto que consolida las estructuras y adapta a las personas que aceptan las condiciones ya creadas.</p>	<p><b>ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES RÍGIDAS</b></p> <p>Los conflictos entre las metas de las personas y la organización y la inercia organizacional contra los cambios en el statu quo también contribuyen a la resistencia.</p>	<p><b>DISEÑO DE LA ORGANIZACIÓN</b></p> <p>Las actividades individuales y de equipo tienen cierta estructura para funcionar: la gente tiene funciones asignadas, procedimientos establecidos, formas congruentes de obtener información, y así sucesivamente. Sin embargo, el uso de un diseño rígido y el apego a la jerarquía de autoridad puede provocar que los empleados recurran sólo a canales de comunicación específicos y centren la atención solo en sus propias responsabilidades y deberes.</p>	<p><b>INERCIA ESTRUCTURAL</b></p> <p>Las organizaciones cuentan con mecanismos creados - como sus procesos de selección y regulaciones formales para generar estabilidad. Cuando una organización se enfrenta al cambio, esta inercia estructural actúa como contrapeso para restablecer la nueva estabilidad.</p>	<p><b>INERCIA ESTRUCTURAL</b></p> <p>Los mecanismos creados para regular y ordenar las funciones y procesos internos de la organización, pueden representar una excesiva estabilidad entre las personas y la organización, tendiendo al statu quo.</p>
<p><b>AMENAZA A LA EXPERIENCIA</b></p> <p>Hay resistencia cuando se amenaza el prestigio y la permanencia de los expertos afectados.</p>	<p><b>AMENAZA A LA EXPERIENCIA</b></p> <p>La introducción de un sistema de cómputo nuevo, por ejemplo, puede hacer que los empleados sientan que carecen de conocimientos bastantes para desempeñarse. La revisión de la estructura de una organización puede ser una amenaza para su posición relativa dentro de la organización.</p>		<p><b>AMENAZA A LA PERICIA</b></p> <p>Los cambios en los patrones organizacionales podrían amenazar la pericia de los grupos especializados.</p>	<p><b>AMENAZA A LA EXPERIENCIA</b></p> <p>Cuando modificación de la estructura o el ingreso de un nuevo sistema, por ejemplo, puede amenazar a los conjuntos de personas con conocimientos altamente especializados.</p>

**Tabla F3: Fuerzas restrictivas organizacionales (continuación)**

<i>Acosta en Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional (2002)</i>	<i>Gordon en Comportamiento organizacional (1997)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento Organizacional (2009)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
		<b>INVERSIONES FIJAS</b>  Las limitaciones de recursos no están restringidos a las organizaciones con activos insuficientes. Algunas organizaciones son incapaces de cambiar porque tienen inversiones fijas en activos de capital que no es posible modificar con facilidad (equipos, edificios, terrenos). Las inversiones fijas no siempre se limitan a activos fijos; también se expresan en términos de personas (por ejemplo, personal nombrado).		<b>INVERSIONES FIJAS</b>  Inversiones fijas en activos de capital difíciles de modificar (equipos, terrenos). Puede ser en activos fijos así como en personas (personal nombrado).
		<b>ACUERDOS INTERORGANIZACIONALES</b>  Acuerdos entre organizaciones suelen imponerles obligaciones que pueden limitar sus acciones.		<b>ACUERDOS INTERORGANIZACIONALES</b>  Acuerdos entre organizaciones que suelen imponer obligaciones y limitan sus acciones.

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias**

<i>Chiavenato en Comportamiento organizacional (2004)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento organizacional (2009)</i>	<i>Newstron en Comportamiento humano en el trabajo(2003)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
<b>Aspectos lógicos (objeciones racionales y lógicas)</b>				
<b>ASPECTOS LÓGICOS</b> La resistencia lógica se deriva del tiempo y el esfuerzo requeridos para que una persona se adapte al cambio y a los nuevos deberes y tareas que debe aprender. Éstos son los costos reales que se imponen a las personas. Cuando las personas piensan que el cambio les favorecerá a la larga estarán dispuestas a pagar la inversión a corto plazo.		<b>RESISTENCIA RACIONAL</b> Se basa en el desacuerdo con los hechos, el razonamiento, la lógica y la ciencia. Éstos son costos verdaderos que asumen los empleados. Aunque un cambio sea favorable en el largo plazo para los empleados, los costos de corto plazo deben pagarse primero, y los iniciadores del cambio deben esperar cierta resistencia lógica.		<b>ASPECTOS LÓGICOS</b> Se basa en el desacuerdo con el razonamiento y la lógica. Se deriva del tiempo y esfuerzo que requieren las personas para adaptarse al cambio. Éstos son los costos reales que asumen las personas.
Tiempo requerido para adaptarse a los cambios		Tiempo requerido para adaptarse		Tiempo requerido para adaptarse al cambio
Esfuerzo extraordinario requerido para aprender cómo usar las cosas		Esfuerzo adicional para aprender de nuevo		Esfuerzo adicional para aprender lo nuevo
Deseo de no perder las condiciones conquistadas		Posibilidad de condiciones menos deseables (descenso)		Posibilidad de perder las condiciones conquistadas

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias (continuación)**

Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Hellriegel en <i>Comportamiento organizacional</i> (2009)	Newstron en <i>Comportamiento humano en el trabajo</i> (2003)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<b>Aspectos lógicos (objeciones racionales y lógicas)</b>				
Costos económicos del cambio	<b>RAZONES ECONÓMICAS</b> El dinero pesa mucho en el razonamiento de las personas y, desde luego, es lógico que se resistan a cambios que podrían reducir sus ingresos. En un sentido muy real, los empleados han invertido en el statu quo de su trabajo; es decir, aprendieron la forma de realizar bien su puesto. Los empleados temen que, luego de aplicados los cambios, no se desempeñen tan bien y, por tanto, no sean tan valiosos para la organización, amenazando su seguridad económica.	Costos económicos del cambio	<b>FACTORES ECONÓMICOS</b> Los cambios en las tareas o en las rutinas establecidas de trabajo originan temores económicos si las personas creen que no serán capaces de realizar las nuevas actividades o rutinas, en especial cuando el pago está en función de la productividad.	Costos económicos del cambio
Dudas sobre la viabilidad técnica del cambio		Viabilidad técnica del cambio cuestionada		Dudas sobre la viabilidad técnica del cambio

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias (continuación)**

<i>Chiavenato en Comportamiento organizacional (2004)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento organizacional (2009)</i>	<i>Newstron en Comportamiento humano en el trabajo (2003)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
<b>Aspectos psicológicos (actitudes emocionales)</b>				
<b>ASPECTOS PSICOLÓGICOS</b> Son las actitudes y sentimientos de resistencia hacia el cambio. Aun cuando la organización piense que estos temores son infundados, debe reconocer que existen.		<b>RESISTENCIA PSICOLÓGICA</b> Suele basarse en las emociones, sentimientos y actitudes. La resistencia psicológica es internamente lógica desde la perspectiva de las actitudes y los sentimientos de los empleados hacia el cambio. Aunque la administración crea que estos sentimientos no se justifican, son muy reales para los empleados, y los administradores deben reconocerlos, aceptarlos y manejarlos.		<b>ASPECTOS PSICOLÓGICOS</b> Se basa en las emociones, sentimientos y actitudes. Hacia el cambio. Aun cuando la organización piense que estos temores son infundados, debe reconocer que existen.
Miedo a lo desconocido	<b>TEMOR A LO DESCONOCIDO</b>  Enfrentarse a lo desconocido hace que la mayoría de personas se angustie. Cada cambio importante en una situación de trabajo acarrea un elemento de incertidumbre.	Miedo a lo desconocido	<b>MIEDO A LO DESCONOCIDO</b>  El cambio sustituye lo desconocido por la ambigüedad y la incertidumbre.	Miedo a lo desconocido

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias (continuación)**

<i>Chiavenato en Comportamiento organizacional (2004)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento organizacional (2009)</i>	<i>Newstron en Comportamiento humano en el trabajo(2003)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
<b>Aspectos psicológicos (actitudes emocionales)</b>				
Poca tolerancia personal al cambio	<b>PERSONALIDAD</b> Algunos aspectos de la personalidad de un individuo pueden predisponerlos para el cambio, el cual cuenta con dos características: la autoestima y el ajuste. No es tan probable que la gente con baja autoestima trabaje tanto para alcanzar el cambio. Por otro lado, la gente nerviosa, con dudas y de estado de ánimo variable suele tener dificultades para modificar su conducta.	Poca tolerancia al cambio	<b>PROCESAMIENTO SELECTIVO DE LA INFORMACIÓN</b> Los individuos son responsables de procesar selectivamente la información para mantener sus percepciones intactas. Escuchan lo que quieren escuchar e ignoran la información que desafía a su mundo.	Poca tolerancia persona al cambio
Antipatía por el agente de cambio		Aversión a la administración o a otro agente de cambio		Antipatía por el agente de cambio
Desconfianza en otras personas		Falta de confianza en los demás		Falta de confianza en otras personas
Necesidad de seguridad personal		Necesidad de seguridad	<b>SEGURIDAD</b> Las personas con mucha necesidad de seguridad tienden a resistirse al cambio, porque esta amenaza su sensación de seguridad.	Necesidad de seguridad

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias (continuación)**

<i>Chiavenato en Comportamiento organizacional (2004)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento organizacional (2009)</i>	<i>Newstron en Comportamiento humano en el trabajo(2003)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
<b>Aspectos psicológicos (actitudes emocionales)</b>				
Deseo de mantener el statu quo	<b>HÁBITOS</b> Un hábito llega a ser una fuente de comodidad y seguridad, y satisfacción para la gente, porque le permite ajustarse al mundo y hacerle frente. El que un hábito se convierta en una fuente principal de resistencia al cambio depende, en cierta medida, de que las personas perciban ventajas de cambiar su conducta.	Deseo de statu quo	<b>HÁBITO</b> Para afrontar las complejidades de la vida, utilizamos hábitos o respuestas programadas. Pero cuando nos enfrentamos al cambio, esta tendencia a responder en la forma acostumbrada se convierte en una forma de resistencia.	Deseo de mantener el statu quo

**Tabla F4: Fuerzas restrictivas individuales - Resistencias (continuación)**

<i>Chiavenato en Comportamiento organizacional (2004)</i>	<i>Hellriegel en Comportamiento organizacional (2009)</i>	<i>Newstron en Comportamiento humano en el trabajo(2003)</i>	<i>Robbins &amp; Judge en Comportamiento organizacional (2013)</i>	<b>Definición compilada</b>
<b>Aspectos sociológicos (intereses de grupo y otros factores sociológicos)</b>				
<b>ASPECTOS SOCIOLÓGICOS</b> La resistencia sociológica es 'lógica' desde la perspectiva de los intereses de grupos y de los valores sociales. Éstos últimos son fuerzas poderosas que deben ser tomadas en cuenta.		<b>RESISTENCIA SOCIOLÓGICA</b> La resistencia sociológica es también lógica cuando se considera como el producto de un reto para intereses grupales, normas y valores. En razón de que los valores sociales son fuerzas poderosas en el ambiente, deben considerarse con cautela. Los administradores deben tratar que estas condiciones sean tan favorables como sea posible si desean manejar con éxito la resistencia sociológica.		<b>RESISTENCIA SOCIOLÓGICA</b> Este tipo de resistencia es 'lógica' desde la perspectiva grupal en la cual se encuentra la persona. En razón de que los valores sociales son fuerzas poderosas en el ambiente, deben considerarse con cautela.
Alianzas políticas		Coaliciones políticas		Alianzas políticas
Valores sociales opuestos		Valores grupales opuestos		Valores grupales opuestos
Visión estrecha provinciana		Perspectiva estrecha		Perspectiva estrecha
Intereses afectados		Intereses adquiridos		Intereses afectados
Deseo de retener a los compañeros actuales		Deseo de conservar amistades		Deseo de conservar a los compañeros actuales

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)</b>	<b>Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<p>Desde la perspectiva administrativa ortodoxa, la incorporación del cambio organizacional se puede ver como un proceso compuesto por una serie de actividades, las cuales se pueden agrupar en las clásicas etapas: diagnóstico, planeación, organización, ejecución y control.</p>	<p>El cambio organizacional involucra a toda la organización y exige ciertos pasos, como el reconocimiento del problema, la identificación de sus causas, la búsqueda de estrategias y la evaluación del cambio.</p>			<p>La investigación de la acción es un proceso de cambio basado en la obtención sistémica de datos, así como en la elección de un cambio que se decide a partir de los resultados del análisis de datos. Su importancia estriba en que ofrece una metodología científica para administrar un cambio planeado. Consiste en cinco pasos: diagnóstico, análisis, retroalimentación, acción y evaluación.</p>	<p>La incorporación del cambio organizacional se puede ver como un proceso compuesto por una serie de actividades, basado en la obtención sistémica de datos.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

<b>Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)</b>	<b>Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)</b>	<b>Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)</b>	<b>Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)</b>	<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Definición compilada</b>
<p>DIAGNÓSTICO</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1).Problemática a resolver</li> <li>2).Justificación de la intervención organizacional</li> <li>3).Objetivo General a lograr</li> <li>4).Objetivos Específicos que acerquen al logro del objetivo general</li> <li>5).Metodología para lograr el objetivo general</li> <li>6).Conclusión diagnóstica de la situación actual</li> </ol>	<p>RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA</p> <p>Una de las complicaciones más comunes consiste en recopilar datos sobre la rutina de la organización. Los indicadores sobre, rotación absentismo, disputas sindicales y productividad reflejan el estado general de salud de la organización. Son aspectos que forman parte de cualquier sistema de control organizacional. Cuando las personas abandonan la empresa o no se presentan a trabajar y no respetan normas y reglamentos, puede afirmarse que algo anda mal o que alguna necesidad no está siendo debidamente satisfecha.</p>		<p>DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL</p> <p>Es el proceso de evaluar el funcionamiento de la organización, departamento, equipo o puesto para descubrir las fuentes del problema y áreas de posible mejora. Requiere la recopilación de datos sobre las operaciones actuales, el análisis de tales datos y la obtención de conclusiones para posibles cambios o mejoras. Un diagnóstico correcto y preciso de los problemas y funcionamientos organizacionales es absolutamente esencial como punto de partida para el cambio organizacional planeado.</p>	<p>DIAGNÓSTICO</p> <p>El agente de cambio comienza recabando información con los miembros de la organización acerca de los problemas, las preocupaciones y los cambios necesarios. En el diagnóstico, el agente de cambio formula preguntas, revisa registros y entrevista a los trabajadores para escuchar sus preocupaciones.</p>	<p>No se utilizará el diagnóstico organizacional como parte de la gestión del cambio en entidades públicas, debido a que supone la realización de un cambio planificado, de largo plazo y previsto, situación que no es común en la gestión pública.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
	<p>IDENTIFICACIÓN DE LAS CAUSAS</p> <p>Cuando un problema es localizado y reconocido, el siguiente paso es descubrir sus causas. La técnica más común es preguntar a las personas por qué están insatisfechas, estresadas o descontentas. Se trata de reunir información por medios informales, como charlas, o por medios formales, como entrevistas, cuestionarios u observación personal.</p>	<p>DIAGNÓSTICO DE LAS FUERZAS QUE AFECTAN EL CAMBIO</p> <p>El cambio inicia cuando la persona encargada de realizar los cambios o de asegurar que ocurran obtiene información previa acerca de la situación y las personas implicadas. Con frecuencia, lo anterior va acompañado de un intento por negociar un acuerdo preliminar con los líderes clave de la organización, respecto a la naturaleza del cambio planificado y de quiénes tomarán parte de la planificación. Después, el agente de cambio trata de entender las fuerzas que afectarán el cambio. Se puede usar una técnica analítica llamada análisis del campo de fuerzas.</p>	<p>DIAGNOSTICAR LAS RESISTENCIAS INDIVIDUALES Y ORGANIZACIONALES</p> <p>Cualquier programa de cambio planeado exige una evaluación cuidadosa de la capacidad para el cambio. Los enfoques que exijan un enorme compromiso de energía recursos probablemente fracasen, si la organización tiene poco recursos y sus integrantes no tienen el tiempo o la oportunidad para poner en práctica los cambios necesarios. En tales circunstancias, la organización se beneficiará más si comienza con un esfuerzo modesto. Después, conforme la organización desarrolle los recursos necesarios y el compromiso de los empleados, puede aumentar la profundidad y magnitud.</p>		<p>DIAGNÓSTICO DEL CAMBIO</p> <p>El cambio inicia cuando la persona encargada de realizar los cambios o de asegurar que ocurran obtiene información preliminar acerca de la situación y las personas implicadas. Exige una evaluación cuidadosa de la capacidad individual y organizacional para el cambio, reuniendo información por medios informales o formales. La organización se beneficiará más si comienza con un esfuerzo modesto. Después, conforme la organización desarrolle los recursos y el compromiso de los empleados, puede aumentar la profundidad y magnitud.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<p>PLANEACIÓN</p> <p>1).Insumo básico: proyecto de cambio</p> <p>2).Sensibilización y motivación</p> <p>3).Diseño de mecanismos para la socialización de los planes, los nuevos procesos y control sobre los aprendizajes logrados. Todos bajo el propósito de lograr criterios y métodos comunes</p> <p>4).Explicitación de los comportamientos esperados</p> <p>5).Divulgación de los beneficios a alcanzar</p> <p>6).Desarrollo de liderazgo: descubrimiento y formación.</p> <p>7).Identificación de los factores y los agentes que pueden impulsar u obstaculizar el cambio.</p>	<p>BÚSQUEDA DE ESTRATEGIAS</p>	<p>Después de identificar las fuerzas, la persona encargada de implementar el cambio tendrá que identificar acciones alternativas para cambiar cada una de las fuerzas y, después, tendrá que organizarlas dentro de un plan de acción.</p> <p>El enfoque analítico que se propone debe ir complementado con un análisis de las reacciones psicológicas de las personas antes del cambio y del desarrollo de estrategias adecuadas para manejarlas.</p>	<p>ANALIZAR MÉTODOS PARA PROMOVER EL CAMBIO</p>	<p>ANÁLISIS</p> <p>El agente de cambio sintetiza tal información en preocupaciones básicas, áreas problemáticas y acciones posibles.</p> <hr/> <p>RETROALIMENTACIÓN</p> <p>Se requiere que los individuos ayuden a identificar el problema y a determinar la solución.</p> <p>Ventaja: Involucrar significativamente a los trabajadores en el proceso, reduce la resistencia al cambio.</p> <hr/> <p>Los empleados, con la ayuda del agente de cambio, desarrollan planes de acción con la finalidad de ejecutar cualquier cambio necesario.</p>	<p>PLANEACIÓN</p> <p>Después de identificar las fuerzas, la persona encargada de implementar el cambio tendrá que identificar acciones alternativas para cambiar cada una de las fuerzas. Esto debe ir complementado con un análisis de las reacciones de las personas antes del cambio y del desarrollo de estrategias adecuadas para manejarlas. Además, es necesario hacer participar a los empleados tanto a identificar el problema como a determinar la solución (feedback).</p> <p>Finalmente, los empleados, con la ayuda del agente de cambio, desarrollan planes de acción con la finalidad de ejecutar cualquier cambio necesario.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<p>EJECUCIÓN</p> <p>1).Actuación sobre la base de los nuevos procesos            2).Comunicación: canales apropiados, mensajes precisos y claros, retro-alimentación constante.            3).Reporte de los logros.            4).Reforzamiento de las nuevas rutinas.            5).Desarrollo de competencias necesarias para preparar el cambio, ejecutarlo y para mantenerlo.            6).Equipos preparados para diseñar nuevos procesos, así como asumir los cambios provenientes de otras áreas.            7).Divulgación de logros y beneficios.            8). Implementación, validación e incorporación definitiva de los cambios.</p>	<p>ACCIÓN</p> <p>El agente de cambio y los trabajadores involucrados realizan las acciones específicas para corregir los problemas identificados.</p>	<p>IMPLEMENTACIÓN</p> <p>El agente de cambio, junto con otros miembros de la organización, implementa la mejor estrategia para el cambio.</p> <p>El uso de un comité directivo de base para supervisar el cambio podría aumentar sus probabilidades de éxito. Este grupo, compuesto por representantes de la alta gerencia, supervisores de primera línea y empleados de las bases, podría dar su opinión en cuanto a cuestiones relacionadas con el presupuesto del programa, así como con las políticas y las prioridades de la organización.</p>		<p>ACCIÓN</p> <p>Los trabajadores y el agente de cambio ejecutan las acciones específicas que determinan para corregir el problema.</p>	<p>ACCIÓN O EJECUCIÓN</p> <p>El agente de cambio, junto con otros miembros de la organización, implementa la mejor estrategia para el cambio.</p> <p>El uso de un comité directivo para supervisar el cambio podría aumentar sus probabilidades de éxito. Este grupo, compuesto por representantes de la alta gerencia, supervisores de primera línea y empleados de las bases.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
<p>CONTROL</p> <p>El criterio de control tiene que ver con el acatamiento de los planes acordados en las distintas áreas y con el criterio del mejoramiento continuo: las actuaciones y los procedimientos que vayan siendo aprobados son los aprendizajes logrados. Se establecen indicadores, periodicidad e instrumentos para evaluar los avances en la consecución de las metas de cambio en las siguientes dimensiones organizacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Clima organizacional</li> <li>– Aprendizaje global</li> <li>– Efectividad (eficiencia y eficacia)</li> <li>– Rentabilidad</li> <li>– Satisfacción del cliente</li> </ul>	<p>EVALUACIÓN</p> <p>La etapa final consiste en comprobar si el proceso de cambio ha sido eficaz. La cuestión básica es identificar lo que se modificó y determinar si los resultados mejorarán la satisfacción y la armonía interpersonal, y si harán que los asociados sean más eficaces en su trabajo. Lo importante es planear el programa de cambio organizacional para que pueda ser evaluado en forma objetiva y sistémica.</p>	<p>EVALUACIÓN</p> <p>La evaluación de seguimiento, formal e informal, es crítica para el éxito de cualquier cambio organizacional. El agente de cambio reúne datos de la naturaleza y la efectividad del cambio conforme se va dando. Con frecuencia, la evaluación compara los resultados reales con los resultados esperados, reflejados en las metas o los criterios de efectividad. Los resultados indican si el proceso de cambio está terminado, si se obtuvieron los resultados esperados o si debería haber un retorno a una etapa anterior. El cambio puede ser evaluado en tres niveles:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El aprendizaje</li> <li>– Los cambios conductuales</li> <li>– Los cambios de desempeño</li> </ul>		<p>EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL PLAN DE ACCIÓN</p> <p>Los datos recabados en un inicio se utilizan como punto de referencia para la evaluación.</p>	<p>CONTROL Y EVALUACIÓN</p> <p>La evaluación de seguimiento, formal e informal, es crítica para el éxito de cualquier cambio organizacional y se debe realizar en forma regular. Consiste en comprobar si el proceso de cambio ha sido eficaz, estableciendo indicadores, periodicidad e instrumentos para evaluar los avances en la consecución de las metas de cambio. Los resultados indican si el proceso de cambio está terminado, si se obtuvieron los resultados esperados o si debería haber un retorno a una etapa anterior.</p>

**Tabla F5: Etapas de la gestión del cambio (continuación)**

Acosta en <i>Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional</i> (2002)	Chiavenato en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Gordon en <i>Comportamiento organizacional</i> (1997)	Hellriegel en <i>Comportamiento Organizacional</i> (2009)	Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Definición compilada
		<p>INSTITUCIONALIZAR EL CAMBIO</p> <p>La acción debe ir más allá de los cambios a corto plazo para que el resultado sea una verdadera mejora de la organización. Lograr que el cambio "cuaje" debe ser una meta importante del esfuerzo por cambiar.</p> <p>Se deben elaborar e instituir mecanismos para vigilar los cambios de manera constante. Estos mecanismos de vigilancia pueden incluir comités o cuerpos de tareas para observar la constante implementación y los resultados del cambio, los cuales pueden tener el apoyo mediante la formulación de nuevas políticas organizacionales.</p> <p>Sobre todo el compromiso con el cambio, por parte de todos los miembros de la organización, acelera su institucionalización.</p>			<p>INSTITUCIONALIZAR EL CAMBIO</p> <p>La acción debe ir más allá de los cambios a corto plazo para que el resultado sea una verdadera mejora de la organización. Se deben elaborar e instituir mecanismos para vigilar los cambios de manera constante. Estos mecanismos de vigilancia pueden incluir comités o cuerpos de tareas para observar la constante implementación y los resultados del cambio, los cuales pueden tener el apoyo mediante la formulación de nuevas políticas organizacionales.</p> <p>Sobre todo el compromiso con el cambio, por parte de todos los miembros de la organización, acelera su institucionalización.</p>

**Tabla F6: Estrategias para superar las resistencias**

<b>Robbins &amp; Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)</b>	<b>Kotter y Schlesinger, <i>Choosing strategies for change</i> en Chiaventato, <i>Comportamiento Organizacional</i> (2004)</b>	<b>Schemerhon, Hunt y Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)</b>	<b>Definición compilada</b>
Comunicar para combatir los efectos de la mala información y para "vender" la necesidad de un cambio al presentarla de forma adecuada.	La resistencia se puede superar o disminuir por medio de la comunicación con las personas para ayudarlas a comprender la lógica, la necesidad y el proyecto de cambio.	El objetivo es capacitar a las personas en relación con el cambio antes de implementarlo y ayudarlas a comprender mejor la lógica de cambio.	<b>COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN</b> Explicar la necesidad y la lógica del cambio a las personas para combatir la mala información "vender" el cambio.
Es difícil que los individuos se resistan a una decisión de cambio en la que han participado.	Las personas deben estar inmersas en el proceso de cambio antes de que este ocurra, difícilmente se resistirán a un cambio si ha participado en las decisiones.	Ayudar a diseñar e implementar los cambios contribuyendo con ideas y consejos.	<b>PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO</b> Solicitar a las personas que ayuden a diseñar y aplicar el cambio.
Cuando los individuos experimentan altos niveles de temor y ansiedad, la orientación y terapia psicológicas, así como la capacitación para desarrollar nuevas habilidades podría facilitar el ajuste.	La resistencia puede ser superada si se dan facilidades y apoyo a las personas para que se adapten a los cambios. Esta estrategia puede incluir asesorías y capacitación para dotar al personal del nuevo conocimiento a aplicar en el cambio.	Proporcionar ayuda emocional y material a las personas que están experimentando las dificultades del cambio.	<b>FACILITACIÓN Y APOYO</b> Ofrecer capacitación y apoyo emocional a las personas afectadas por el cambio
Hacer ver que el cambio, a pesar de que se perciba que puede resultar negativo, tiene consistencia y justicia en su implementación.			Esta definición se entiende más como una consecuencia de la aplicación de una estrategia. Por ello, no se considera en el análisis como una estrategia.

**Tabla F6: Estrategias para superar las resistencias (continuación)**

Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Kotter y Schlesinger, <i>Choosing strategies for change</i> en Chiaventato, <i>Comportamiento Organizacional</i> (2004)	Schemerhon, Hunt y Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Definición compilada
<p>Las personas están más dispuestas a aceptar los cambios si confían en las personas que los llevarán a cabo. En ese sentido, los gerentes que son capaces de facilitar el desarrollo de relaciones positivas, tal vez podrían vencer la resistencia al cambio,</p>			<p>Esta definición se entiende más como una consecuencia de la aplicación de una estrategia. Por ello, no se considera en el análisis como una estrategia.</p>
<p>La manipulación se refiere a ocultar los intentos de ejercer influencia. La cooptación, por otro lado, busca "comprar" a los líderes de un grupo en resistencia al darles un papel clave para obtener su respaldo.</p>	<p>Manipulación: Se brinda información y se utilizan hechos de manera selectiva y consciente para influir en las personas. Cooptación: Manipulación con participación. Dar a un individuo un papel deseable en el proyecto de cambio.</p>	<p>Se vale de intentos disimulados por influir en los demás con el fin de que el cambio deseado ocurra. En algunos casos se puede "comprar" a los líderes de la resistencia para obtener su apoyo.</p>	<p><b>MANIPULACIÓN Y COOPTACIÓN</b> La manipulación utiliza hechos e información de manera selectiva para influir en las personas. La cooptación, conlleva la participación del individuo, ya que se asigna funciones importantes en el diseño y la aplicación del cambio a los resistentes.</p>
<p>La predisposición a adaptarse fácilmente al cambio se relaciona con la personalidad. En ese sentido, las organizaciones pueden facilitar este proceso al seleccionar a las personas que estén dispuestas a atravesarlo, y equipos que sean más adaptables.</p>			<p>Esta definición se entiende más como una consecuencia de la aplicación de una estrategia. Por ello, no se considera en el análisis como una estrategia.</p>

**Tabla F6: Estrategias para superar las resistencias (continuación)**

Robbins & Judge en <i>Comportamiento organizacional</i> (2013)	Kotter y Schlesinger, <i>Choosing strategies for change</i> en Chiaventato, <i>Comportamiento Organizacional</i> (2004)	Schemerhon, Hunt y Osborn en <i>Comportamiento organizacional</i> (2004)	Definición compilada
	Esta estrategia consiste en ofrecer algo de valor para aceptar el cambio. La organización ofrece a los resistentes activos o potenciales, ciertos incentivos para compensarlos por el cambio.	Ofrecer incentivos a personas que muestran resistencias reales o potenciales frente al cambio.	NEGOCIACIÓN Y ACUERDO Ofrecer incentivos o compensaciones y aceptar sugerencias.
Aplicación de amenazas o de la fuerza directa sobre las personas que se resisten. (*) <sup>30</sup>	La resistencia puede atacarse mediante tácticas de coacción, como las amenazas explícitas o implícitas, los despidos o transferencias del personal.	Amenazar a las personas que muestran resistencia con una variedad de consecuencias indeseables si no están de acuerdo con lo planeado. (*)	COACCIÓN Amenazar con la pérdida del puesto o de un ascenso, con una transferencia o incluso con la pérdida del empleo.

<sup>30</sup> (\*) Los autores también hacen referencia al término de coerción.

**Tabla F7: Puntos críticos de la gestión del cambio**

<b>Kotter en <i>Ocho pasos para la transformación organizacional</i> (1996)</b>	<b>Cummings y Worley en <i>Iniciativas que contribuyen a la administración eficaz del cambio</i> (1997)</b>	<b>Ulrich en <i>Los siete factores críticos para el cambio exitoso</i> (1997)</b>	<b>Kanter en <i>10 Commandments for Executing Change</i> (1992)</b>	<b>Luecke en <i>Seven Steps</i> (2003)</b>	<b>Definición compilada</b>
			Analyse the organisation and its need to change	Mobilise energy and commitment through joint identification of business problems and their solutions	Esta definición se encuentra relacionada al diagnóstico organizacional, el cual, como se mencionó anteriormente, no se considerará.
Alentar la sensación de que el cambio es urgente	Motivación del cambio: crear la disposición para el cambio, superar la resistencia al cambio	Los trabajadores perciben y entienden la razón del cambio, porqué es importante y como les ayudara a ellos o a la empresa	Create a sense of urgency		<b>CREACIÓN DE UNA NECESIDAD COMÚN Y SENTIDO DE URGENCIA DEL CAMBIO</b>  Crear la disposición para el cambio, de manera que los trabajadores perciban cuán importante es y cómo los ayudará a ellos y a la empresa. Además, se debe alentar la sensación de que el cambio es urgente.
Formar una coalición con poder suficiente para dirigir el cambio		Líder de alta gerencia que posea la autoridad suficiente y defiende el cambio, se compromete públicamente a conseguirlo, obtendrá los recursos necesarios para sustentarlo, invertirá tiempo y atención en el seguimiento.	Support a strong leader role  Line up political sponsorship	Identify the leadership	<b>CONDUCCIÓN DEL CAMBIO Y COALICIÓN DE LIDERAZGO</b>  Ensamblar un grupo con poder suficiente para encabezar los esfuerzos de cambio. Así como un líder o equipo que sea responsable de su conducción e implementación (agente de cambio)

**Tabla F7: Puntos críticos de la gestión del cambio (continuación)**

<b>Kotter en <i>Ocho pasos para la transformación organizacional</i> (1996)</b>	<b>Cummings y Worley en <i>Iniciativas que contribuyen a la administración eficaz del cambio</i> (1997)</b>	<b>Ulrich en <i>Los siete factores críticos para el cambio exitoso</i> (1997)</b>	<b>Kanter en <i>10 Commandments for Executing Change</i> (1992)</b>	<b>Luecke en <i>Seven Steps</i> (2003)</b>	<b>Definición compilada</b>
Crear una visión nueva para dirigir el cambio y estrategias para lograr la visión.	Creación de la visión: Imbuir de energía al compromiso al describir un estado futuro deseado.	Comprender como serán las cosas cuando se haya conseguido el cambio. Los trabajadores deben percibir los resultados del cambio en su comportamiento y sentirse animados por estos.	Create a vision and common direction	Develop a shared vision of how to organise and manage for competitiveness	<b>CREACIÓN DE UNA VISIÓN DE FUTURO</b> Crear una visión nueva de cómo serán las cosas cuando el cambio se haya logrado, de manera que de sustento y guía al desarrollo de estrategias para alcanzarla.
Comunicar la visión a toda la organización			Communicate, involved people and be honest		<b>COMUNICAR LA VISIÓN</b> Comunicar la visión del cambio a toda la organización y generar entusiasmo y motivación por alcanzarla.
Empoderar a los individuos para remover los obstáculos para el cambio.	Constitución del apoyo político: evaluar el poder del agente de cambio, identificar a los intereses clave, influir en los interesados	Los promotores del cambio identifican quien debe participar en el cambio para que este ocurra, saben cómo formar alianzas para apoyar el cambio y conseguir el apoyo de personas clave en la organización y reparten responsabilidades para lograr que este ocurra.	Develop enabling structures		<b>MOVILIZACIÓN DE LOS IMPLICADOS</b> Conocer quiénes son los involucrados en el cambio, ya sea como participantes (los que ejecutan del cambio) o como sujetos clave con los cuales formar alianzas que apoyen la propuesta (identificar intereses clave e influir en los interesados).

**Tabla F7: Puntos críticos de la gestión del cambio (continuación)**

<b>Kotter en Ocho pasos para la transformación organizacional (1996)</b>	<b>Cummings y Worley en Iniciativas que contribuyen a la administración eficaz del cambio (1997)</b>	<b>Ulrich en Los siete factores críticos para el cambio exitoso (1997)</b>	<b>Kanter en 10 Commandments for Executing Change (1992)</b>	<b>Luecke en Seven Steps (2003)</b>	<b>Definición compilada</b>
	Manejo de la transición: planear la actividad, comportamiento y estructurar la administración.	Los promotores del cambio comprenden como vincular el cambio con otros sistemas, como la capacitación, evaluación, las recompensas. Identifican las implicaciones sistémicas del cambio.	Craft an implementation plan.		<p><b>MODIFICACIÓN DE SISTEMAS Y ESTRUCTURAS</b></p> <p>Una de las cuestiones fundamentales del proceso de cambio, es determinar cómo se vincula con otros sistemas y conocer qué modificaciones de sistemas y estructuras son necesarias para su realización, por lo que es importante contar con un plan de implementación que aborde estas cuestiones.</p>
Planear, crear y recompensar "triumfos" de corto plazo que impulsen a la organización hacia la nueva visión		Los promotores del cambio disponen de medios para medir el éxito del cambio, planean comparar avances y resultados por medio del benchmarking		Focus on results not on activities.	<p><b>MONITOREO DE AVANCES Y OBTENCIÓN DE ÉXITOS DE CORTO PLAZO</b></p> <p>Medir el cambio y establecer éxitos de corto plazo que permitan revitalizar el proceso. En ese sentido, es importante, no solo enfocarse en las actividades sino en los logros de resultado.</p>

**Tabla F7: Puntos críticos de la gestión del cambio (continuación)**

<b>Kotter en <i>Ocho pasos para la transformación organizacional</i> (1996)</b>	<b>Cummings y Worley en <i>Iniciativas que contribuyen a la administración eficaz del cambio</i> (1997)</b>	<b>Ulrich en <i>Los siete factores críticos para el cambio exitoso</i> (1997)</b>	<b>Kanter en <i>10 Commandments for Executing Change</i> (1992)</b>	<b>Luecke en <i>Seven Steps</i> (2003)</b>	<b>Definición compilada</b>
Consolidar las mejoras, reevaluar los cambios y hacer los ajustes necesarios en los nuevos programas	Mantenimiento del impulso: aportar recursos para el cambio, construir un sistema de apoyo para los agentes de cambio, desarrollar nuevas competencias y habilidades, reforzar nuevas conductas.	Los promotores cuentan con planes de corto y largo plazo para mantener la atención concentrada en el cambio, disponen de un plan para adaptar el cambio a lo largo del tiempo.		Monitor and adjust strategies in response to problems in the change process.	AJUSTE Y MANTENIMIENTO DEL CAMBIO Vigilar atentamente el ajuste de las estrategias en respuesta a los problemas del proceso de cambio y que se mantenga la atención en el mismo.
Reforzar los cambios al mostrar la relación entre los nuevos comportamientos y el éxito organizacional.			Reinforce and institutionalise change	Institutionalise success, through formal policies, systems, and structures.	INSTITUCIONALIZAR LOS CAMBIOS Convertir el cambio en el nuevo modo de hacer las cosas en la organización, adquiriendo nuevos comportamientos que se enraízan como normas sociales y valores por medio de políticas, sistemas y estructuras formales.
				Start change at the periphery, then let it spread to other units without pushing it from the top.	Esta definición no se tomará en cuenta pues no existe coincidencia entre los autores.
			Separate from the past		Esta definición no se tomará en cuenta pues no existe coincidencia entre los autores.

## ANEXO G: Entrevista semiestructurada a expertos del sector público que han participado en la gestión de cambios organizacionales

La presente entrevista tiene como objetivo recoger información que permita analizar, a partir de su experiencia, los puntos más resaltantes de la aplicación de la Teoría de Cambio Organizacional a las organizaciones públicas, específicamente las pertenecientes al Poder Ejecutivo. Esto permitirá el recojo estructurado de información para construir un marco explicativo validado que contribuya a una adecuada gestión de iniciativas de cambio organizacional en el sector público.

Empezaremos realizando unas preguntas introductorias referidas al tema, en base a su experiencia profesional:

### Experiencia profesional de los entrevistados:

1. ¿Cuántos años de experiencia profesional tiene? ¿Qué cargo ocupa actualmente?
2. ¿Qué formación tiene?
3. ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en o con organizaciones públicas?
4. ¿Toda su experiencia laboral ha estado relacionada a organizaciones públicas o ha trabajado en organizaciones privadas?
5. ¿Qué temas, principalmente, ha trabajado en las organizaciones públicas?
6. La presente investigación se centra en un tipo de cambio organizacional: **el cambio planeado o planificado**, el cual supone un esfuerzo deliberado para introducir modificaciones al desempeño de la organización.  
  
Entonces, tomando en cuenta esta definición, ¿ha tenido alguna experiencia directa o indirecta (consultoría, supervisión, etc.) en la gestión de este tipo de cambio organizacional? ¿Podría mencionar en qué organización(es)?
7. ¿Qué rol ha desempeñado en la gestión de estos cambios organizacionales?

Según lo recopilado a través de diferentes autores, la Teoría de Cambio Organizacional puede dividirse en los siguientes bloques temáticos:

1. Fuerzas actuales de cambio en el escenario global
2. Ámbitos organizacionales de cambio
3. Enfoque del proceso de cambio
4. Diagnóstico de fuerzas del cambio
5. Agente de cambio
6. Etapas de la gestión del cambio
7. Resistencias al cambio y estrategias para superarlas
8. Factores críticos para la gestión del cambio

Cabe resaltar que gran parte de esta teoría está basada en experiencias organizacionales privadas, motivo por el cual se ha requerido un ejercicio de adaptación de términos, según lo investigado en la literatura. Es sobre estos temas que se realizarán las preguntas siguientes:

## A. Teoría de cambio organizacional

### 1. Fuerzas o presiones actuales de cambio en el escenario global

En el actual escenario global, los autores han identificado una serie de fuerzas o presiones que influyen en la decisión de las organizaciones para implementar cambios. Estas son:

N°	TEORÍA DE CAMBIO	SECTOR PÚBLICO
1	Globalización	Globalización
2	Tecnología de la Información	Tecnología de la Información
3	Naturaleza de la fuerza laboral	Naturaleza de la fuerza laboral
4	Crisis o problemas económicos	Crisis o problemas económicos
5	Política internacional o mundial	Política internacional o mundial
6	Tendencias sociales	Tendencias sociales

8. De las fuerzas actuales de cambio, ¿podría poner una calificación del 1 al 4, de acuerdo al nivel de influencia? Donde 1 es el nada influyente y 4 muy influyente.

N°	SECTOR PÚBLICO	1: Nada influyente	2: Poco influyente	3: Influyente	4: Muy influyente
1	Globalización				
2	Tecnología de la Información				
3	Naturaleza de la fuerza laboral				
4	Crisis o problemas económicos				
5	Política internacional o mundial				
6	Tendencias sociales				

9. De las señaladas como las más influyentes, ¿podría explicar por qué?
10. ¿Podría proponer un ejemplo de cómo sucede esto?
11. ¿Considera que alguna de ellas no es aplicable en las organizaciones públicas?  
¿Por qué?

## 2. Ámbitos organizacionales de cambio

Cuando nos referimos a ámbitos organizacionales de cambio hacemos alusión a aquellos aspectos o “blancos” (*targets*) que son sujeto de cambio en las organizaciones. Se han identificado los siguientes: propósito - objetivos, productos y servicios, tecnología, estrategia, estructura, cultura, tareas y procesos, personas, infraestructura.

12. De estos ámbitos organizacionales de cambio, en la escala del 1 al 4, ¿cuáles son más frecuentes en el sector público?

Nº	Ámbitos de cambio	1: Nada frecuente	2: Poco frecuente	3: Frecuente	4: Muy frecuente
1	Propósito –Objetivos				
2	Productos y servicios				
3	Tecnología				
4	Estrategia				
5	Estructura				
6	Cultura				
7	Tareas y procesos				
8	Personas (comportamiento)				
9	Infraestructura				

## 3. Velocidad y Magnitud de cambio

13. ¿Cuál(es) considera que son más difícil de cambiar?, ¿por qué?  
14. ¿Cuál(es) toman más tiempo?

## B. Gestión del cambio organizacional

En el bloque de gestión del cambio organizacional, los autores señalan que finalmente son las personas las que van a adoptar los cambios propuestos y van a modificar su accionar respecto a esto, y en ese sentido, es importante gestionar esta etapa de transición de la situación original a una nueva.

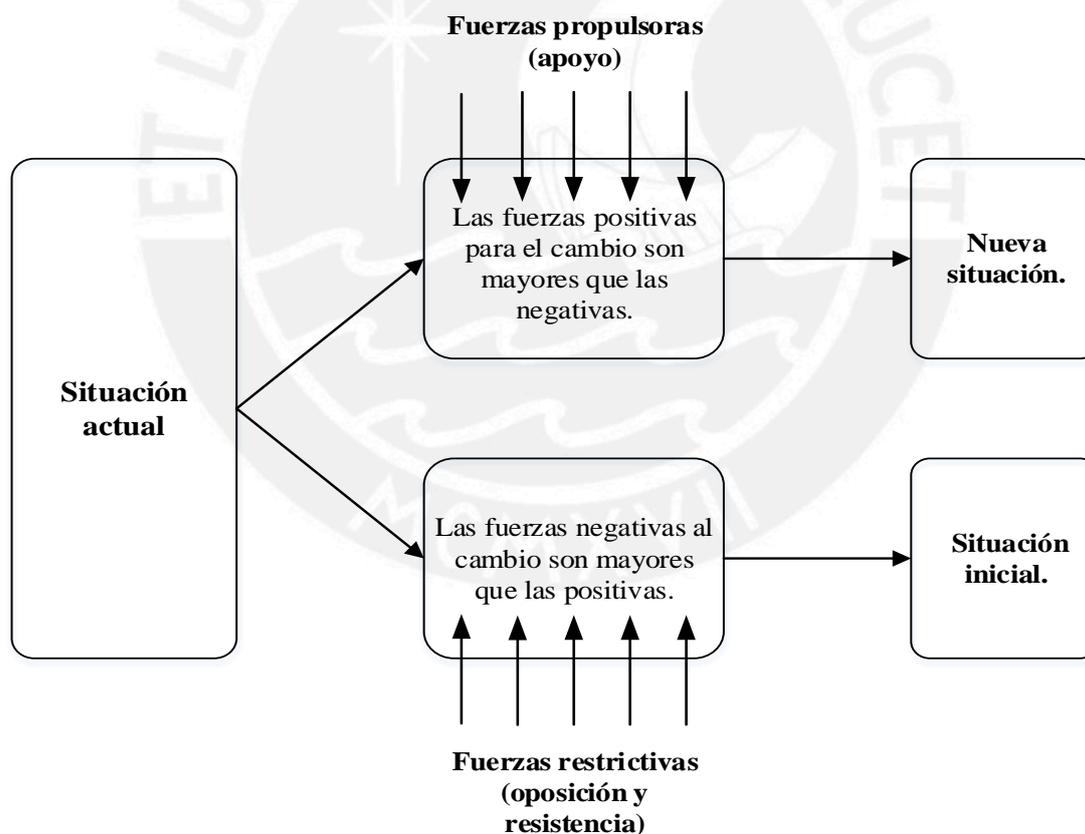
### 1. Enfoques de la gestión del cambio

Para que los cambios en las organizaciones se consoliden debe establecerse un intenso proceso de interacción entre 2 ámbitos esenciales: sus procesos generales de gestión (los aspectos formales de la organización) y las personas que laboran en ellas.

- Procesos a personas: se cambia el proceso y se espera que las personas se adapten
  - Personas a procesos: se empieza por involucrar a las personas para que asuman los nuevos procesos
  - Ambos
15. Al respecto, ¿está de acuerdo con la siguiente afirmación: en las organizaciones públicas, los cambios se efectúan de procesos a personas?
16. ¿Considera esta opción como la más adecuada? ¿Por qué?
17. ¿Considera que tener presente este enfoque facilitaría una mejor gestión del proceso de cambio? ¿Por qué?

## 2. Diagnóstico de fuerzas de cambio

Según Kurt Lewin, un experto representativo de la teoría de cambio, inicialmente la organización se encuentra en un estado de equilibrio dinámico de fuerzas que actúan en direcciones opuestas. Estas fuerzas pueden estar a favor o en contra del cambio propuesto y se denominan fuerzas impulsoras o restrictivas, respectivamente. En ese sentido, para que se logre el cambio las fuerzas impulsoras deben superar a las restrictivas.



A partir de la literatura, hemos identificado las siguientes fuerzas impulsoras y restrictivas:

○ FUERZAS IMPULSORAS:

Nº	TEORÍA DE CAMBIO	SECTOR PÚBLICO
1	Necesidades de los clientes	Demandas de los ciudadanos
2	Oportunidades de mercado	Ventanas de oportunidad política
3	Nuevas tecnologías más sofisticadas	Nuevas tecnologías más sofisticadas
4	Competencia feroz	Apoyo político a la organización
5	Nuevas exigencias sociales y culturales	Nuevas exigencias sociales y culturales
6	Influencia de Grupos de interés	Nuevas exigencias de gestión
7	Culturas organizacionales adaptables	Culturas organizacionales adaptables
8	Presiones de Alta Dirección para producir más	Presiones de Alta Dirección
9	Deseo de ventajas y premios personales	Deseo de ventajas y premios personales
10	Competencia interna entre equipos	Competencia interna entre equipos

18. De las anteriores, en la escala del 1 al 4 ¿cuál(es) considera tienen mayor frecuencia en la implementación del cambio de en las organizaciones públicas? Dónde 1 es Nada frecuente y 4 es Muy frecuente.

Nº	Fuerzas impulsoras	1: Nada frecuente	2: Poco frecuente	3: Frecuente	4: Muy frecuente
1	Demandas de los ciudadanos				
2	Ventanas de oportunidad política				
3	Nuevas tecnologías más sofisticadas				
4	Apoyo político a la organización				
5	Nuevas exigencias sociales y culturales				
6	Nuevas exigencias de gestión				
7	Culturas organizacionales adaptables				
8	Presiones de Alta Dirección				
9	Deseo de ventajas y premios personales				
10	Competencia interna entre equipos				

19. Considera alguno de estos más importante que otro. ¿Cuáles?

20. ¿Agregaría alguno más?

○ FUERZAS RESTRICTIVAS:

Nº	TEORÍA DE CAMBIO	SECTOR PÚBLICO
<b>ORGANIZACIONALES</b>		
1	Hábitos y costumbres de la organización – Cultura conservadora	Hábitos y costumbres de la organización – Cultura conservadora
2	Falta de visión y percepción del ambiente	Falta de visión y percepción del entorno
3	Inercia de grupo	Inercia de grupo
4	Inercia estructural	Inercia estructural
5	Amenaza a la experiencia	Amenaza a la experiencia
6	Amenaza a las relaciones de poder	Amenaza a las relaciones de poder
7	Limitaciones de recursos económicos	Limitaciones de presupuesto
8	Inversiones fijas- capital invertido que no es posible modificar con facilidad.	Inversiones o proyectos en marcha
9	Acuerdos interorganizacionales	Convenios interinstitucionales

21. De las anteriores, en la escala del 1 al 4 ¿cuál(es) considera tienen mayor frecuencia en la implementación del cambio de en las organizaciones públicas? Dónde 1 es Nada frecuente y 4 es Muy frecuente.

Nº	Fuerzas restrictivas	1: Nada frecuente	2: Poco frecuente	3: Frecuente	4: Muy frecuente
1	Hábitos y costumbres de la organización – Cultura conservadora				
2	Falta de visión y percepción del entorno				
3	Inercia de grupo				
4	Inercia estructural				
5	Amenaza a la experiencia				
6	Amenaza a las relaciones de poder				
7	Limitaciones de presupuesto				
8	Inversiones o proyectos en marcha				
9	Convenios interinstitucionales				

22. Considera alguno de estos más importante que otro. ¿Cuáles?  
23. ¿Agregaría alguno más?

Generalmente, las actividades del cambio organizacional se topan con algún tipo de resistencia por parte de los empleados, gerentes o directivos. Por tanto, la resistencia al cambio es cualquier actitud o conducta que indica la falta de disposición para hacer o apoyar un cambio deseado. En ese sentido, pueden considerarse como fuerzas restrictivas y según la teoría, son consecuencia de factores lógicos, psicológicos o sociológicos.

RESISTENCIAS INDIVIDUALES		DEFINICIÓN	EJEMPLOS
<b>INDIVIDUALES</b>			
A.	Aspectos lógicos (objeciones racionales y lógicas)	Son las resistencias que se derivan del tiempo y esfuerzo requeridos para adaptarse al cambio y los nuevos deberes. Se basa en el desacuerdo con los hechos, la lógica, el razonamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiempo requerido para adaptarse al cambio</li> <li>• Esfuerzo adicional para aprender lo nuevo</li> <li>• Posibilidad de perder las condiciones conquistadas</li> <li>• Costos económicos del cambio</li> <li>• Dudas sobre viabilidad técnica del cambio</li> </ul>
B.	Aspectos psicológicos (actitudes emocionales)	Son las emociones, las actitudes y sentimientos de resistencia al cambio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miedo a lo desconocido</li> <li>• Poca tolerancia personal al cambio</li> <li>• Antipatía por el agente de cambio</li> <li>• Falta de confianza en otras personas</li> <li>• Necesidad de seguridad</li> <li>• Deseo de mantener el statu quo</li> </ul>
C.	Aspectos sociológicos (intereses de grupo y otros factores sociológicos)	Son resistencias lógicas, desde la perspectiva de los intereses de grupo y de los valores sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas políticas</li> <li>• Valores grupales opuestos</li> <li>• Perspectiva estrecha</li> <li>• Intereses afectados</li> <li>• Deseo de conservar a los compañeros actuales</li> </ul>

24. ¿Cuál considera que es más difícil de identificar?  
25. ¿Cuál cree que requiere más esfuerzos para vencerla?  
26. De los ejemplos, ¿puede resaltar cuáles considera son más comunes?

### 3. Agentes de cambio

Los agentes de cambio son aquellas personas responsables de liderar y llevar a cabo todas las acciones necesarias para la gestión del cambio organizacional.

27. En los procesos de cambio en los que ha participado, ¿se ha contado con un equipo o persona responsable de implementarlo?

28. ¿Considera importante contar con un equipo o persona que sea responsable de implementar los cambios propuestos?
29. ¿Cuál considera que logra mejores resultados, un agente de cambio interno de la organización o externo?
30. ¿Qué características debería tener el agente de cambio?

#### 4. Etapas de la gestión del cambio

Uno de los enfoques señalados por la teoría para gestionar el cambio organizacional es el de ‘investigación para la acción’, el cual está basado en la obtención sistémica de datos, así como en la elección de un cambio que se decide a partir de los resultados del análisis de los datos. Originalmente, las etapas son cinco: diagnóstico, análisis, retroalimentación, acción y evaluación, pero para facilitar el ajuste con lo expuesto por otros autores, los hemos agrupado en las siguientes etapas:

	TEORÍA DE CAMBIO	DEFINICIÓN
A.	DIAGNÓSTICO DEL CAMBIO	<p><i>Diagnóstico organizacional ≠ Diagnóstico del cambio (mapeo de fuerzas)</i></p> <p>El diagnóstico del cambio inicia con la decisión de llevar a cabo el cambio. Es un esfuerzo por recopilar la información exclusivamente referida al cambio identificado, es decir, las fuerzas y características necesarias para que se alcance el objetivo de cambio.</p> <p>Esto exige un reconocimiento cuidadoso de la capacidad individual y organizacional actual, así como los grupos de interés involucrados.</p>
B.	PLANIFICACIÓN	<p>Después de identificar las fuerzas, se proponen acciones y estrategias alternativas para cambiar cada una de estas a favor del cambio, las cuales se organizan dentro de un plan de acción.</p> <p>Retroalimentación.- La investigación para la acción requiere que los individuos que participarán en cualquier programa de cambio ayuden tanto a identificar el problema como a determinar la solución.</p>
C.	ACCIÓN O EJECUCIÓN	El agente de cambio, junto con otros miembros de la organización, implementa la mejor estrategia para el cambio.
D.	EVALUACIÓN	<p>La etapa final consiste en comprobar si el proceso de cambio ha sido eficaz. La evaluación compara los resultados reales con los resultados que se anticipaban o esperaban, reflejados en las metas o los criterios de efectividad.</p> <p>Los resultados indican si el proceso de cambio está terminado, si se obtuvieron los resultados esperados o si debería haber un retorno a una etapa anterior.</p>

31. En su experiencia gestionando procesos de cambio en las organizaciones públicas, ¿se llevan a cabo todas las etapas de la gestión del cambio? Sí, no ¿Por qué?

32. ¿Considera que existe alguna etapa más difícil de implementar? ¿A qué se debe eso?

### 5. Estrategias para superar la resistencia al cambio

La teoría de cambio organizacional reconoce una serie de estrategias para superar las resistencias:

Nº	ESTRATEGIAS PARA SUPERAR LAS RESISTENCIAS	DEFINICIÓN
1	Comunicación y educación	Explicar la necesidad y la lógica del cambio a las personas, los grupos y la organización.
2	Participación e involucramiento	Involucrar a posibles resistentes en el diseño e implementación del cambio.
3	Facilitación y apoyo	Proveer de habilidades, capacitación, apoyo emocional y comprensión a las personas afectadas por el cambio
4	Negociación y acuerdo	Negociar con los resistentes, ofrecer incentivos y aceptar sugerencias.
5	Manipulación y cooptación	Manipulación: Utilizar información de manera selectiva y consciente para influir en las personas. Cooptación: Forma de manipulación, pero con participación. Dar a las personas resistentes funciones importantes en el diseño y la aplicación del cambio para su aceptación y anuencia.
6	Coacción	Amenazar con la pérdida del puesto o de un ascenso. Despedir o transferir aquellos que no pueden o no quieren cambiar.

33. De los procesos de cambio en los que ha colaborado, ¿se ha aplicado alguna de estas estrategias? ¿Cuáles han sido?

34. ¿Existe alguna limitación en cuanto a su aplicación en las organizaciones públicas?

### 6. Factores críticos para la gestión del cambio

La teoría indica que existen ciertos factores que deben ser considerados en cualquier estrategia de gestión del cambio organizacional, estos son:

Nº	FACTORES CRÍTICOS	DEFINICIÓN
1	Conducción del cambio y coalición de liderazgo	Ensamblar un grupo con poder suficiente para encabezar los esfuerzos de cambio y que sea responsable de su conducción. Contar con un agente y equipo de cambio.
2	Creación de una necesidad común y el sentido de urgencia	Crear la disposición para el cambio, superar la resistencia al cambio. Alentar la sensación de que el cambio es urgente.
3	Creación de una visión de futuro	Crear una visión nueva para dirigir el cambio y estrategias para lograr la visión.

4	Comunicar la visión	Comunicar la visión a toda la organización.
5	Movilización de los implicados	Conocer quiénes son los involucrados en el cambio, ya sea como participantes (los que se reparten las responsabilidades) o como sujetos clave para formar alianzas que apoyen la propuesta (identificar intereses clave, influir en los interesados).
6	Modificación de sistemas y estructuras	Manejar de la transición: planear la actividad, comportamiento y estructurar la administración.
7	Monitoreo de avances y obtención de éxitos a corto plazo	Medir el cambio. Vigilar la conducción del cambio, establecer éxitos de corto plazo.
8	Ajuste y mantenimiento del cambio	Mantener el impulso: aportar recursos para el cambio, construir un sistema de apoyo para los agentes de cambio, desarrollar nuevas competencias y habilidades, reforzar nuevas conductas.
9	Institucionalizar el cambio	Reforzar los cambios al mostrar la relación entre los nuevos comportamientos y el éxito organizacional.

35. De las anteriores, en una escala del 1 al 5 ¿qué tan de acuerdo está con los autores al calificarlos como puntos críticos indispensables? En donde 1 es Nada de acuerdo y 5 es Totalmente de acuerdo.

Nº	FACTORES CRÍTICOS	1: Nada de acuerdo	2. Poco de acuerdo	3. De acuerdo	4. Muy de acuerdo	5. Totalmente de acuerdo
1	Conducción del cambio y coalición de liderazgo					
2	Creación de una necesidad común y el sentido de urgencia del cambio					
3	Creación de una visión de futuro					
4	Comunicar la visión					
5	Movilización de los implicados					
6	Modificación de sistemas y/o estructuras					
7	Ajuste y mantenimiento del cambio					
8	Ajuste y mantenimiento del cambio					
9	Institucionalizar el cambio					

36. De los señalados anteriormente, ¿podría indicar por qué los considera como importantes?

37. En su experiencia gestionando procesos de cambio en organizaciones públicas, ¿cuáles de estos puntos se han considerado? ¿Por qué?
38. Nuevamente, ¿podría calificar el grado de dificultad en una escala del 1 al 4? Donde 1 es nada difícil y 4 es muy difícil.

N°	FACTORES CRÍTICOS	1: Nada difícil	2. Poco difícil	3. Difícil	4. Muy difícil
1	Conducción del cambio y coalición de liderazgo				
2	Creación de una necesidad común y el sentido de urgencia del cambio				
3	Creación de una visión de futuro				
4	Comunicar la visión				
5	Movilización de los implicados				
6	Modificación de sistemas y estructuras				
7	Monitoreo de avances y la obtención de éxitos a corto plazo				
8	Ajuste y mantenimiento del cambio				
9	Institucionalizar el cambio				

39. ¿Qué tan importante considera que es contar con este enfoque de gestión del cambio?

### Preguntas de cierre

40. En general, ¿le parece adecuada la estructura propuesta?
41. ¿Considera que hemos abarcado los puntos necesarios para gestionar el cambio?
42. ¿Quisiera agregar algún comentario adicional?

Finalmente, se le agradece el tiempo que ha otorgado a la presente entrevista, considerando que su aporte será significativo para el logro de los objetivos de la investigación.

## ANEXO H: Perfil profesional de los entrevistados

Tabla H1: Perfil de los entrevistados

<b>ARTURO DELGADO</b>	
Profesión:	Abogado
Años de experiencia laboral:	
Cargo actual:	Consultor particular
Experiencia en o con organizaciones públicas:	16 años
Cargos anteriores:	Gerente general de la AFIN, Arbitro en SUNASA, Secretario general del Ministerio del Interior, Secretario general de la PCM, MTC, y VIVIENDA, otros.
Temas principalmente trabajados:	Asesoría Jurídica
Experiencia en procesos de cambio:	Formación del Ministerio de Vivienda y en la Comisión de desactivación del Ministerio de la Presidencia
Rol que ha desempeñado:	Diseño e implementador
<b>BIANCA MARTINEZ</b>	
Profesión:	Licenciada en Administración. Maestría en Marketing y Negocios Internacionales. Doctorado en Administración. Especialización en gestión pública.
Años de experiencia laboral:	13 años
Cargo actual:	Responsable de la Gestión por Procesos de la Secretaria de Gestión Pública- PCM
Experiencia en o con organizaciones públicas:	13 años
Temas principalmente trabajados:	Logística, planificación estratégica, control gubernamental, calidad y gestión de procesos en el Estado.
Experiencia en procesos de cambio:	En el proyecto de creación del área de calidad para certificar por la norma ISO en algunos procesos, en la Contraloría. En la SGP, la formulación de una metodología de gestión por procesos está en proceso de aprobación. Actualmente, se hace charlas de sensibilización en gestión por procesos, desde un punto de vista reflexivo, a todas las entidades sin distinción.
Rol que ha desempeñado:	
<b>CINTHYA ARGUEDAS</b>	
Profesión:	Abogada con Maestría en Gestión y Políticas Públicas
Años de experiencia laboral:	17 años
Cargo actual:	Asesora del Programa de Buena Gobernanza - COOPERACIÓN ALEMANA (GIZ)
Experiencia en o con organizaciones públicas:	Propiamente en el sector, 2 años y medio.
Temas principalmente trabajados:	RRHH, reestructuración, documentos de gestión, temas sectoriales (todos menos defensa), organizaciones de nivel subnacional.
Experiencia en procesos de cambio:	A nivel de reestructuración, no solo son ajustes a nivel organizacional, sino la gestión de los procesos internos de este cambio. En SUNAT, MINSA, Gobiernos regionales (La Libertad, Lambayeque, San Martín).
Rol que ha desempeñado:	Asesor o consultor externo de estos procesos.

**Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)**

<b>ELENA CONTERNO</b>	
Profesión:	Economista con Maestría en Administración Pública
Años de experiencia laboral:	19 años
Cargo actual:	Presidenta de la Sociedad Nacional De Pesquería
Experiencia en o con organizaciones públicas:	10 años
Cargos anteriores:	Gerente General de INABIF Ministra de Ministerio de la Producción
Temas principalmente trabajados:	Políticas sociales, modernización del Estado, descentralización, temas productivos, de todo un poco.
Experiencia en procesos de cambio:	Pasar del régimen 276 a 728 en INABIF. Implementación de las cuotas individuales de pesca e inclusión de las funciones de MIPES a PRODUCE.
Rol que ha desempeñado:	Líder del cambio
<b>EMELYN ARANCEL</b>	
Profesión:	Licenciada en Relaciones Industriales y egresada en un MBA
Años de experiencia laboral:	15 años
Cargo actual:	Subgerente de RRHH en SUNAT
Experiencia en o con organizaciones públicas:	10 años
Temas principalmente trabajados:	Gestión de recursos humanos y elaboración de políticas públicas para el sistema de gestión de recursos humanos
Experiencia en procesos de cambio:	Despidos por ciclo económico negativo en Minera Volcan. Especialista en SERVIR
Rol que ha desempeñado:	Implementadora
<b>FABRICIO FRANCO</b>	
Profesión:	Sociólogo, Ciencia política y Gestión y políticas públicas. Diplomado en Políticas Públicas
Años de experiencia laboral:	25 años
Cargo actual:	Profesor del Departamento de Ciencias de la Gestión
Experiencia en o con organizaciones públicas:	23 años
Temas principalmente trabajados:	Mejora de capacidades organizacionales y sistemas de gestión y diseño e implementación de políticas públicas (especialmente en políticas sociales y de descentralización).
Experiencia en procesos de cambio:	En el caso de Perú: PCM, MINEDU, MINTRA, secretaria de descentralización, Gobiernos Regionales: La Libertad, Cerro de Pasco, Moquegua, Tacna. Y en 5 municipalidades de Ancash.
Rol que ha desempeñado:	Líder de proyecto

**Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)**

<b>FLOR BLANCO</b>	
Profesión:	Economista
Años de experiencia laboral:	13 años
Cargo actual:	Directora de Innovación Docente en el MINEDU
Experiencia en o con organizaciones públicas:	8 años
Temas principalmente trabajados:	Reforma del Estado y temas sociales
Experiencia en procesos de cambio:	MIDIS, Servir, Ministerio de Educación
Rol que ha desempeñado:	Desde asistente, asesora, directora. Diferentes niveles. Desde el diseño, la planificación, la implementación y evaluación.
<b>IVAN CASTILLO</b>	
Profesión:	Sociólogo , Ciencias Políticas
Años de experiencia laboral:	30 años
Cargo actual:	Jefe de Gabinete de Asesores en MIDIS
Experiencia en o con organizaciones públicas:	17 años
Temas principalmente trabajados:	Diseño, formulación e implementación de políticas públicas "habilitadoras"
Experiencia en procesos de cambio:	MML, Municipalidad de El Agustino, MINTRA: "A trabajar Urbano", MIDIS
Rol que ha desempeñado:	Parte de un equipo implementador, y responsable y líder.
<b>JOSÉ RODRIGUEZ</b>	
Profesión:	Sociólogo con maestría en Gestión Pública. Doctorado en Educación
Años de experiencia laboral:	38 años
Cargo actual:	Consultor externo
Experiencia en o con organizaciones públicas:	
Temas principalmente trabajados:	Planificación, racionalización, logística, RRHH
Experiencia en procesos de cambio:	Oficina Nacional de Jóvenes, Contraloría, Ministerio de la Mujer, ENAP, Oficina de Descentralización, SUNASA
Rol que ha desempeñado:	

**Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)**

<b>JUAN CARLOS CORTÁZAR</b>	
Profesión:	Pregrado en Sociología Políticas Públicas (U. Chile) Doctorado en Management (Inglaterra)
Años de experiencia laboral:	23 años
Cargo actual:	Especialista en Modernización del Estado – BID
Experiencia en o con organizaciones públicas:	
Temas principalmente trabajados:	Desarrollo de políticas públicas, análisis de procesos de políticas públicas, sociología de las organizaciones, temas de management, mucho en servicio civil, reformas de organizaciones públicas.
Experiencia en procesos de cambio:	SUNAT (reforma del 92), PROMUDE, Consejo de Población y otros organismos fuera del país. BID
Rol que ha desempeñado:	
<b>JUAN CARLOS CORTES</b>	
Profesión:	Abogado con maestría en Derecho Constitucional
Años de experiencia laboral:	30 años
Cargo actual:	Presidente Ejecutivo de SERVIR
Experiencia en o con organizaciones públicas:	15 años
Temas principalmente trabajados:	Reforma del Estado
Experiencia en procesos de cambio:	Gestión del cambio en Servir mismo y, por otro lado, en las instituciones públicas del servicio civil.
Rol que ha desempeñado:	Líder de la institución
<b>JUAN CARLOS PASCO</b>	
Profesión:	Ingeniero industrial y de sistemas
Años de experiencia laboral:	14 años
Cargo actual:	Jefe de la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción – MINEDU
Experiencia en o con organizaciones públicas:	12 años
Temas principalmente trabajados:	Reingeniería (reformular organización en funciones procesos, tecnología, planes)
Experiencia en procesos de cambio:	PCM y MINEDU
Rol que ha desempeñado:	Consultor externo (proponer y plantear) y luego como apoyo en la elaboración de las políticas para el cambio, desde el diseño. Ya en el MINEDU desde el lado de la implementación de los cambios.

Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)

<b>LUIS PAREDES MORALES</b>	
Profesión:	Abogado
Años de experiencia laboral:	8 años
Cargo actual:	Gerente Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial - GR Ica
Experiencia en o con organizaciones públicas:	8 años
Temas principalmente trabajados:	Modernización de la Gestión Públicas, desde las herramientas de gestión hasta una parte de gestión del cambio.
Experiencia en procesos de cambio:	MML, GR Ica, otras consultoras.
Rol que ha desempeñado:	Consultor externo (dar recomendaciones), luego especialista (proponer marcos), como subgerente (estructurar los procesos, liderar, monitorear)
<b>MARIA GABRIELA PIÑERO</b>	
Profesión:	Abogada
Años de experiencia laboral:	20 años
Cargo actual:	
Experiencia en o con organizaciones públicas:	Gobierno Venezolano
Temas principalmente trabajados:	Consultoría jurídica Competencias de cada entidad pública
Experiencia en procesos de cambio:	Reestructuración organizacional en Venezuela
Rol que ha desempeñado:	Directiva en elaboración de distintos documentos de gestión
<b>MARIANA LLONA</b>	
Profesión:	Socióloga con maestría en Políticas Públicas y Gestión pública
Años de experiencia laboral:	25 años
Cargo actual:	Gerente de Estudios y Gestión Pública en Contraloría General de la República
Experiencia en o con organizaciones públicas:	11 años
Temas principalmente trabajados:	Reforma del Estado
Experiencia en procesos de cambio:	Fortalecimiento del empleo público, micro y pequeña empresa. Servicio Civil, elementos de diagnóstico, luego eso se plasmó en la ley. Secretaria de gestión pública, temas de transparencia, modernización. En la Contraloría, temas de desempeño y control de la gestión pública. Se brinda recomendaciones y no sanciones.
Rol que ha desempeñado:	

Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)

<b>MARIO HUAPAYA</b>	
Profesión:	Abogado con maestría en Derecho de la Empresa con mención en Regulación de Servicios Públicos, Master en Public Administration en Maxwell School
Años de experiencia laboral:	13 años
Cargo actual:	Secretario General de Ministerio de Cultura
Experiencia en o con organizaciones públicas:	11 años
Temas principalmente trabajados:	Administrativos: Sistemas de Gestión, o sea temas de contrataciones, endeudamiento, tesorería, recursos humanos. También temas de la actividad empresarial del Estado. Objetivos (core): sector extractivo, minería, energía, hidrocarburos; en los temas que dan licencia o viabilizan la industria extractiva, vale decir temas ambientales e interculturales.
Experiencia en procesos de cambio:	Gerencia legal de OEFA: reorganización de los equipos; Tribunal de fiscalización ambiental, cambio drástico en cuanto al establecimiento de metas, distribución y monitoreo de la carga laboral por equipos y por persona.
Rol que ha desempeñado:	Asistente legal - Asesor - Gerente en Fonafe, Estudio Rubio viendo APP's, Gerente Legal - Secretario Técnico del Tribunal de Fiscalización en Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental -OEFA, Secretario General del MINEM y CULTURA
<b>NURIA ESPARCH</b>	
Profesión:	Abogada con maestría en gestión pública
Años de experiencia laboral:	22 años
Cargo actual:	Gerente Corporativa de Relaciones Institucionales de Graña y Montero
Experiencia en o con organizaciones públicas:	22 años
Temas principalmente trabajados:	Secretaria General de Agricultura, Mujer, Trabajo. Jefe de Gabinete de Interior, Viceministra de Defensa y jefa de Servir. Y en APOYO, publicaciones - memorias institucionales en las organizaciones públicas. Periodismo económico. Actualmente, relacionamiento con las organizaciones públicas. GRADE- consultoría para el Sector Público.
Experiencia en procesos de cambio:	Ministerio del Interior, SERVIR, diseño de cambio de la municipalidad de Lima, diseño e inicio de la implementación del Consejo Nacional de la magistratura, MIDIS- Estructura
Rol que ha desempeñado:	

**Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)**

<b>RAUL CARRASCO</b>	
Profesión:	Abogado con especialización en Derecho Administrativo. Maestría en Gestión Pública
Años de experiencia laboral:	8 años
Cargo actual:	Gerente de Organización y Procesos en SUNAT
Experiencia en o con organizaciones públicas:	6 años
Temas principalmente trabajados:	Desarrollo Organizacional
Experiencia en procesos de cambio:	SGP (PCM) a nivel de política, MIDIS, SUNAT a nivel institucional
Rol que ha desempeñado:	Asistencia técnica y líder
<b>REGINA SORIANO</b>	
Profesión:	Administradora de empresas
Años de experiencia laboral:	17 años
Cargo actual:	
Experiencia en o con organizaciones públicas:	Intermitente
Temas principalmente trabajados:	SUNAT: recursos humanos, en COFIDE y Petroperú en temas de gestión del cambio.
Experiencia en procesos de cambio:	En la SUNAT, Petroperú, en COFIDE, ESSALUD. En organizaciones privadas, BSTS, en consultoría.
Rol que ha desempeñado:	Líder del equipo de gestión del cambio, en el caso privado y público.
<b>ROBERTO SHIMABUKURO</b>	
Profesión:	Ingeniero mecánico, con especialización en Gestión de la Calidad. MBA Diplomados en RRHH y Gestión Pública
Años de experiencia laboral:	23 años
Cargo actual:	Gerente de Desarrollo de Personas en SUNAT
Experiencia en o con organizaciones públicas:	17 años
Temas principalmente trabajados:	Procesos, planeamiento de sistemas de información, organización y racionalización, recursos humanos y desarrollo de personas.
Experiencia en procesos de cambio:	AFP, implementación de un sistema de calidad ISO 9000; SUNAT, en el año 2002, vino la fusión en "tributación interna" con Aduanas.
Rol que ha desempeñado:	

Tabla H1: Perfil de los entrevistados (continuación)

<b>SILVIA GARCÍA</b>	
Profesión:	Comunicadora. MBA en Administración de empresas. Master en liderazgo y coaching
Años de experiencia laboral:	25 años
Cargo actual:	Directora de Carrera en UPC
Experiencia en o con organizaciones públicas:	16 años
Temas principalmente trabajados:	Gestión de personas
Experiencia en procesos de cambio:	Responsable del cambio cultural en Indecopi (5 años), pero también como asesora de estos procesos.
Rol que ha desempeñado:	Líder
<b>SOFIA VALENCIA</b>	
Profesión:	Economista. Magister en Gestión Pública
Años de experiencia laboral:	25 años
Cargo actual:	
Experiencia en o con organizaciones públicas:	25 años
Temas principalmente trabajados:	
Experiencia en procesos de cambio:	Superintendencia de Banca, Contraloría General de la República (también en Ecuador y Bolivia). Ministerio de Economía y Finanzas en Ecuador
Rol que ha desempeñado:	Diseño e implementación, supervisión en otros.
<b>VERÓNICA ZAVALA</b>	
Profesión:	Abogada con maestría en Administración Pública
Años de experiencia laboral:	22 años
Cargo actual:	Gerente de Planeación en el BID
Experiencia en o con organizaciones públicas:	18 años
Cargos anteriores:	Ministra de Ministros de Transportes y Comunicaciones
Temas principalmente trabajados:	Reforma del Estado, Transportes, Concesiones, privatizaciones y ahora financiamiento.
Experiencia en procesos de cambio:	Fusiones entre entidades, por ejemplo: Promperú. En FONAFE, para crear incentivos y contratos de desempeño en empresas públicas. Descentralización.
Rol que ha desempeñado:	Líder del cambio

## ANEXO I: Sistematización de entrevistas

(ver Anexo digital)



## ANEXO J: Consentimientos informados

(ver Anexo digital)

