



udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES

**ESTUDIO DE CASOS DE GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CAMBIO EN LA
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO**

PABLO SCHAFFNER

**Tesis para optar al título de Magister en Desarrollo Organizacional y Gestión
Estratégica de Personas**

Profesor Guía: Miguel Toledo Alarcón

**FACULTAD DE ECONOMIA Y EMPRESA
POSTGRADO**

**Santiago, Chile
2018**

Dedicatoria

En esencia, los líderes son aquellos que construyen la nueva organización y sus capacidades. Son los que “caminan adelante” sin importar su posición gerencial ni autoridad jerárquica. Ese tipo de liderazgo es necesariamente colectivo.

Fred Kofman y Peter Senge

The Hearth of Learning Organizations

Agradecimientos

A Isabel Rodríguez, Gabriel Robaina y Luis Muniz de la Intendencia de Montevideo por abrirme sus puertas y permitirme aprender de su apasionante organización. Por todo su apoyo, infalible, durante los largos meses de preparación de este proyecto.

A todos los entrevistados, quienes con total apertura y franqueza me regalaron su tiempo contestando las preguntas de investigación: Estela Caiata, Patricia Canabal, Nicolás Demarco, Juan Canessa, Noela Gari, Gerardo Gazzano, Alicia Guerra, Amanda Iglesias, Verónica Ilaría, Fernanda Murias, Maximiliano Nogueira, Oscar Nogueira, Franco Pisano.

A todos mis profesores y muy particularmente a Miguel Toledo, mi profesor guía, quién hasta último momento estuvo respondiendo consultas al momento y realizando aportes importantes para mejorar el trabajo.

A mi querida Comunidad Celeste que hizo mis viajes más amenos y me enseñó mucho sobre trabajo en equipo.

Un agradecimiento muy especial a Mitzy Fortes, por su enorme y constante apoyo a todo lo largo del programa. A la distancia y con una cordillera de por medio, su voz amable del otro lado del teléfono o del mail, siempre encontrando soluciones, hizo mucho más fácil todo el camino.

A mis compañeros y al directorio de Garino.

A Carina, Erich, Emilia y Vicky

Resumen

La creciente velocidad de los cambios tecnológicos, sociales y globales demanda de las organizaciones en general una agilidad cada vez mayor para dar respuesta al dinamismo del entorno. Los nuevos medios digitales y sociales han llevado a una sociedad más informada que espera más tanto de las organizaciones privadas como de las públicas.

La Intendencia de Montevideo se ha propuesto una intensa agenda estratégica de modernización y transformación. Un contexto político muy favorable, con un alto apoyo de la ciudadanía y resultados financieros excedentarios, le proporciona las condiciones ideales para emprender.

Se trata de una organización grande y sobre todo compleja, que atiende muy diversos cometidos a través de 11 departamentos, 31 divisiones, 71 servicios y 241 unidades ejecutoras. Su estructura es fundamentalmente funcional y jerárquica, muy vertical, con alta centralización en la toma de decisiones y pesados procedimientos burocráticos que, al tiempo que generan las garantías necesarias, también enlentecen su accionar.

Está marcada verticalidad es compensada con mecanismos de coordinación horizontal bien arraigados tanto formales (roles de enlace, grupos de tarea, comités) como informales (redes de conocidos) que permiten agilizar la resolución de problemas.

Los equipos de proyecto y la metodología de gestión de proyectos son el mecanismo utilizado con más frecuencia para ejecutar los planes estratégicos de transformación. La naturaleza temporaria de los proyectos y su vinculación a los niveles más altos de conducción estratégica, son claves para concentrar esfuerzos, lograr los objetivos y dotar a la organización de flexibilidad.

La presente investigación, con metodología de estudio de casos, revela la aplicación de buenas prácticas en los procesos de cambio, que son reiteradamente validadas como tales por investigaciones realizadas a nivel internacional. Entre las buenas prácticas observadas en los casos estudiados en la IM se incluyen la movilización de un sponsor visible y activo, el involucramiento de las partes interesadas y la comunicación abierta y frecuente.

Entre las capacidades que apoyan la gestión del cambio, la Intendencia muestra fortalezas en liderazgo, emprendimiento interno, gestión de proyectos, trabajo en equipo, alineamiento rápido, colaboración entre áreas, colaboración informal, colaboración interinstitucional y capacidad de institucionalización de los cambios.

Como resultado, la Intendencia logra ser ágil en la implementación de los cambios. Así lo atestigua el número y la magnitud de los proyectos que emprende anualmente, con algunos ejemplos destacables de ejecutividad.

Sin embargo, la IM carece de una metodología estandarizada de gestión del cambio que provea un lenguaje y entendimientos comunes. Tampoco existen apoyos organizacionales a los equipos de proyecto en relación a la gestión del cambio. Ambos aspectos han sido consistentemente señalados como oportunidades de mejora importantes por los líderes de proyecto entrevistados. Por la misma razón, la integración de la gestión del cambio con la gestión de proyectos también es débil e irregular.

Estas debilidades se potencian negativamente con las rigideces formales y algunas características propias de la complejidad de la organización como la limitación temporal de los gobiernos, las dificultades para integrar los cuadros políticos y de carrera, la diversidad de agendas entre los diferentes departamentos, fallas en la comunicación vertical al interior de los departamentos y un disminuido liderazgo del cambio por parte de los mandos medios.

En general, la IM consigue entregar sus proyectos, pero los resultados son irregulares (en alcance, cronograma o presupuesto) y las metodologías empleadas dependen de la iniciativa de cada equipo y la disponibilidad circunstancial de recursos. Esto lleva a una sobrecarga de los equipos de trabajo y una excesiva dependencia del esfuerzo excepcional de sus integrantes. Los aspectos de preparación de la organización y adopción de los cambios no siempre pueden ser bien atendidos. Los aspectos de apropiación del cambio y su sostenimiento pueden quedar en una zona de riesgo, expuestos a la influencia de la resistencia latente y las viejas formas de hacer las cosas.

El plan para fortalecer la capacidad de gestión del cambio se apoya en las fortalezas y capacidades que ya posee la IM y los rasgos culturales y sociales que actualmente soportan la agilidad en la organización.

Se propone intervenir en aspectos estructurales, culturales y de sistemas con la creación de un Centro de Recursos de Gestión del Cambio, la integración de Recursos Especializados en gestión de cambio a los equipos de proyectos, el cultivo de un Comunidad de Práctica de gestión del cambio y el desarrollo de una metodología propietaria de gestión del cambio que capitalice la rica experiencia acumulada en la organización.

La estrategia pasa por avanzar de modo gradual, orgánico y participativo que estimule la apropiación de las nuevas herramientas por parte de la organización, a todo nivel y que éstas se integren en la cultura.

El fortalecimiento de la capacidad de cambio es, en sí mismo, un proceso de cambio y como tal es analizado en el capítulo final.

Los primeros pasos del plan consisten en:

- Capacitación en metodología internacional de Gestión del Cambio para Sponsors y Agentes de Cambio
- Constitución del proyecto Centro de Recursos de Gestión del Cambio
- Open Space para el desarrollo un Cuerpo de Conocimiento (BOK) de Gestión del Cambio propietario de IM (precursor de la comunidad)
- Cumbre de Indagación apreciativa con tópico Fortalecimiento de la Gestión de los Procesos de Cambio

Índice

DEDICATORIA	2
AGRADECIMIENTOS	3
RESUMEN EJECUTIVO	4
INTRODUCCIÓN	11
- Objeto de Estudio	11
- Objetivo General	11
- Objetivos Específicos	12
- Metodología Empleada	12
I – ENTORNO	14
- Mayores exigencias ciudadanas	15
- En una economía que crece	15
- Y un entorno social que mejora	16
- Un contexto político muy favorable	17
- Y claro apoyo de la ciudadanía	18
- A bordo de un proceso amplio de reformas de gobierno	19
- Navegando la transformación tecnológica	21
- Con nuevas expectativas de carrera en la fuerza laboral	22
- Y negociando con un sindicato difícil	24
II - ORGANIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO	25
- Estructura	26
o Componentes permanentes de la estructura	26
o Mecanismos de coordinación horizontal	27
o Componentes permanentes vinculados al cambio transversal	28
o Componentes temporarios de la estructura: Proyectos	30
- Procedimientos y sistema normativo	34
o Potestades legales y relaciones institucionales	34
o Regulaciones y normas	35
o Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones	35
- Ambiente físico	38

- Factores sociales	39
o Clima de colaboración, compañerismo	40
o Y también de alienación	40
o Apego a las formas por encima de los resultados	41
o Apego a los métodos establecidos	41
o Hambre de innovación y cambio	42
o Cultura de medición en desarrollo	42
o Poca valoración de la gestión del lado humano del cambio	42
o Redes sociales	43
o Integración de cuadros políticos y de carrera	43
o Decisiones políticas como dato de la realidad	44
- Estrategia	46
o Misión	46
o Visión	46
o Objetivos estratégicos	47
- Proceso de Gestión Estratégica	48
o Horizonte de planificación	48
o Formulación estratégica	49
o Ejecución estratégica	50
o Continuidad de las iniciativas a través de los ciclos electorales	50
III - PROCESOS DE CAMBIO: CASOS ESTUDIADOS	53
o Marco conceptual y herramientas de análisis	54
o El modelo de 8 pasos para crear grandes transformaciones	54
o Mejores prácticas en gestión del cambio	58
o Casos Estudiados	61
o Caso 1 – Compromisos de Gestión	61
o Caso 2 – Expediente Electrónico	70
o Caso 3 - Ventanilla Única de Atención Ciudadana / Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía	76
o Características del cambio requerido por proyectos estudiados	88
o Buenas prácticas en gestión del cambio	90
o Fortalezas	98
o Debilidades	104
o Amenazas	108

o Oportunidades	110
IV - CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA	112
- Conclusiones	113
- Propuesta de fortalecimiento de la capacidad de gestión del cambio	115
o Filosofía de la propuesta	116
o Dimensiones de la propuesta	116
o Centro de Recursos de Gestión del Cambio	117
o Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio	118
o Integración de Recursos Especializados a Equipos de Proyecto	121
o Ventajas de la conformación de un Centro de Recursos	121
o Ventajas de la Comunidad de Práctica	122
o Ventajas de la Integración de Recursos Especializados en los Equipos de Proyecto	126
o Desarrollo de carrera y talentos	127
o Desarrollo de la flexibilidad organizacional	128
o Desarrollo de las capacidades organizacionales	129
- Plan de incorporación de los elementos propuestos	130
- Primeros pasos	136
o Capacitación en metodología básica para Sponsors y Agentes de Cambio	136
o Constitución del proyecto Centro de Recursos	136
o Evento Open Space: Foco Desarrollo de Cuerpo de Conocimiento (BOK) de Gestión del Cambio en la IM	137
o Cumbre de Indagación Apreciativa: Tópico Fortalecimiento de La Capacidad de Gestión del Cambio en la IM	137
REFERENCIAS	139
ANEXOS	145
- Entrevistas	146
- Guía de Pautas: Entrevistas con Líderes y Miembros de Equipos de Proyecto	148
- Guía de Pautas: Entrevistas con Partes Interesadas del Proyecto	152
NOTAS FINALES	156

Índice de cuadros

Cuadro 1: Comparativo de Mejores Prácticas en Gestión del Cambio	60
- Cuadro 2: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 1 - Compromisos de Gestión	61
- Cuadro 3: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 2 - Expediente Electrónico	70
- Cuadro 4: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 3 - Ventanilla Única de Atención Ciudadana / Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía	77
- Cuadro 5: Resumen de las características del cambio requerido	88
- Cuadro 6: Resumen de buenas prácticas observadas en los casos de estudio	90
- Cuadro 7: Impactos de las propuestas sobre capacidades, debilidades, amenazas y oportunidades	129
- Cuadro 8: Planificación de la propuesta de cambio en 8 pasos	131

Introducción

La Intendencia de Montevideo se ha propuesto una intensa agenda estratégica cuyos principales ejes pasan, en lo interno, por un decidido avance en la transformación digital y una transformación cultural con fortalecimiento de la orientación al ciudadano, a la creación de valor público y a la gestión para resultados con un aumento en la capacidad organizacional de planificación, registro y gestión estratégica.

Los proyectos generados para el logro de estos cometidos estratégicos no sólo implican cambios en las áreas objeto de cada proyecto, sino que, para lograr plenamente sus objetivos, requieren cambios en otras áreas vinculadas como proveedoras o clientes del área principal o en general como partes interesadas.

Por otra parte, con frecuencia estos proyectos atraviesan las fronteras funcionales de las áreas tal como están definidas en el presente, requiriendo nuevas formas de cooperación y trabajo en equipo.

Se plantea como hipótesis que los proyectos individuales podrían beneficiarse de un apoyo institucional al cambio que tenga alcance organizacional y se propongan:

- apoyar a los equipos de proyecto y los procesos de consultoría en la evaluación de impactos del cambio,
- la identificación y dimensionamiento de requerimientos complementarios en otras áreas o partes interesadas,
- el desarrollo de una cultura favorable al cambio y al aprendizaje organizacional,
- el fomento de las competencias de liderazgo para el cambio y la cooperación entre equipos.

Objeto de estudio

- Los procesos de cambio planificado en la Intendencia de Montevideo. Presentación de tres casos de estudio.

Objetivo general

- Evaluar el desempeño de los procesos de cambio en la IM para determinar si existen oportunidades de mejora que puedan abordarse institucionalmente.

Objetivos específicos

- Identificar oportunidades de mejora en los procesos de cambio planificado en base a las observaciones realizadas en los tres casos de estudio.
- Diseñar posibles estrategias de apoyo institucional a los procesos de cambio que atiendan las oportunidades de mejora identificadas.
- Evaluar las alternativas consideradas en términos de congruencia y ajuste a la estructura y estrategia de la organización.

Metodología empleada

El estudio del entorno y el sistema organizacional y los procesos de cambio se basó en investigación documental e investigación cualitativa con metodología de estudio de casos. La información de los casos se recogió en fuentes documentales y principalmente en entrevistas abiertas y estructuradas con expertos informantes de la institución y participantes de los procesos de cambio a estudio. Los roles de los entrevistados en relación a los procesos de cambio fueron tanto los de líderes y miembros de proyectos, como partes interesadas y responsables de áreas que sirvieron de apoyo a los proyectos.

Se tomaron como referencia para la investigación tres casos de proyectos de cambio, dos de ellos concluidos (Compromisos de Gestión y Expediente Electrónico) y uno en ejecución (Ventanilla Única de Atención Ciudadana, luego redefinido como Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía).

No es el propósito de esta investigación sacar conclusiones sobre cada uno de los proyectos en forma aislada, sino utilizar la información surgida de ellos en forma conjunta, para identificar algunos problemas y debilidades presentes en la organización, así como las fortalezas y recursos que podrían servir de sustento a su solución.

Para el entendimiento del entorno se realizó investigación documental adicional sobre el entorno económico, social, político, cultural y tecnológico, explorándose especialmente las tendencias en la transformación de gobiernos de acuerdo a las corrientes de Nueva Gestión Pública y Totalidad de Gobierno, así como la transformación digital.

En el análisis del impacto del entorno y el sistema organizacional sobre los procesos de cambio se utilizaron conceptos originales de los modelos de Nadler & Tushman (1997), PMI (2016) y el Stanford Advanced Project Management Program (2014)

Los procesos de cambio estudiados se analizaron en base al modelo de 8 pasos J.P. Kotter (1996) con aportes conceptuales tomados de Kofman & Senge (1993) y K. Lewin (1951). Se compararon también con investigación reciente sobre mejores prácticas en gestión del cambio de las empresas Prosci (2018) e IBM Global Business Services (2014).

Las propuestas de intervención se realizan a partir de un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, con un enfoque de construcción sobre las capacidades de la organización como las propuestas por R.M Grant (1991), Hamel & Prahalad (1995) o P. Senge (2010) y nuevas formas organizacionales como las propuestas por Wenger & Snyder (2000) y J. Ingham (2017).

El diseño de las actividades de la intervención se nutre de las herramientas de Open Space Technology de Harrison Owen (1993) e Indagación Apreciativa de Barret & Fry (2010).

I - ENTORNO

Mayores exigencias ciudadanas: El mundo de hoy es altamente competitivo y demandante. La sociedad está más informada y espera más tanto de las organizaciones privadas como de las públicas. La globalización, el uso amplio de tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo de la sociedad de la información, entre otros factores, están cambiando rápidamente el orden mundial. Esto ha creado nuevos desafíos a los estados, al incrementarse las expectativas del público respecto a sus gobiernos, las exigencias de los empleados respecto al contenido del trabajo y los reclamos de las sociedades por más inversiones sin aumentar los impuestosⁱ.

Las demandas cada vez mayores de la ciudadanía por servicios y la presión sobre las finanzas, son aceleradas por la instantaneidad y el poder de las redes sociales, que potencian los reclamos de la ciudadanía y requieren que los gobernantes den respuesta cada vez más rápidamente.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- Las demandas impulsan y requieren rapidez de los procesos de cambio y exige a las organizaciones y a las personas dentro de las organizaciones a procesar más cambios, cada vez más rápidamente.
- Por un lado, esto desarrolla y perfecciona la capacidad de las organizaciones y las personas para cambiar y vuelve a los sistemas cada vez más robustos y flexibles.
- Por otro lado, puede llevar a la acumulación de iniciativas de cambio, la generación de cambios dentro del cambio, el cambio de prioridades frecuente y la saturación de la organización con los cambios.
- La exigencia por más y mejores servicios y la habituación de la sociedad a la rapidez de los cambios pone presión en los procesos de cambio que deben desarrollarse rápidamente. Esto lleva presión a la organización y a los líderes políticos, pudiendo acentuar la concentración de las decisiones y el diseño de soluciones en el nivel político, con poca participación de los funcionarios de carrera.

En una economía que crece: Las mayores exigencias de la ciudadanía se dan en un contexto de un sostenido crecimiento económico que, a diferentes tasas, se ha mantenido

al alza. Entre los años 2006 y 2017, con un PIB que se triplicó en dólares, el desempleo en Uruguay disminuyó 32%, mientras que el salario real aumentaba en 47%. La evolución del desempleo se estancó a finales de 2011 y aumentó casi un 20% durante 2015. En todo el período, el salario real mantuvo su crecimiento, aunque a menor ritmo, beneficiado por la disminución de la inflación. Como consecuencia, de acuerdo a datos de OIT, Uruguay lidera en crecimiento de salario en América Latina. En los años más recientes, una menor tasa de crecimiento y un déficit fiscal del orden del 3,5% ha puesto un nuevo énfasis en el control del gasto. Aun así, sigue siendo buena la disposición de los agentes a financiar los proyectos del Estado uruguayo.

Como consecuencia de los años de crecimiento económico y salarial, aunque es difícil manejar cifras precisas, el aumento del parque automotor es ostensible en calles, cada vez más congestionadas haciendo necesarias importantes inversiones en infraestructura. También la industria de la construcción vivió un boom en estos años proliferando la construcción de edificios de apartamentos, especialmente en las zonas promovidas por el gobierno, con un criterio de impacto social, recuperación de barrios y uso más eficiente de la infraestructura instalada.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- El escenario económico de crecimiento alienta los procesos de cambio, permitiendo atender transformaciones de más largo plazo y obtener financiamiento para grandes iniciativas.
- Ello a su vez multiplica los procesos simultáneos de cambio e innovación, exigiendo a la organización y a las personas encargadas de llevar los cambios adelante.
- El crecimiento del salario real quita presión sobre temas salariales y contribuye a una mayor satisfacción laboral, favoreciendo la actitud de las personas hacia los procesos de cambio.

Y un entorno social que mejora: Entre 2006 y 2016, el porcentaje de hogares en situación de pobreza se redujo en Montevideo de 24,5% a 8,3%ⁱⁱ y los hogares en situación de indigencia se redujeron en Uruguay de 1,4% a 0,10%. En el mismo período, las personas con derechos de salud vigentes en alguna de las instituciones prestadoras de salud

aumentaron de 96,2% a 98,4%. Los hogares en situación de hacinamiento se redujeron de 11,0% a 8,2% en Montevideo y los hogares con necesidades básicas insatisfechas en agua bajaron de 2,2% a 0,6% y en saneamiento de 3,7% a 2,9%. Las personas con educación primaria completa aumentaron de 93,4% a 97,4%, con educación media básica de 63,3 a 69% y con educación media superior de 32,5% a 38,6%. Los niños de 3 a 5 años que asisten a un centro educativo aumentaron de 73% a 88,2% y los niños entre 0 y 2 años que asisten a educación inicial pasaron de 27,1% a 33,2%. Entre 2009 y 2016, las personas usuarias de internet aumentaron de 48,4% a 79,1%

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- El buen desempeño social renueva el crédito de la ciudadanía al gobierno para seguir avanzando en sus programas e iniciativas de cambio.

Un contexto político muy favorable: Montevideo está gobernada de manera ininterrumpida por el Frente Amplio desde 1990. En las elecciones departamental de 2015 el Frente Amplio volvió a ganar la Intendencia de Montevideo con 50,5% de los votos, seguido por el Partido de la Concertación con 37,69% y 4 partidos menores, el mayor de los cuales obtuvo un 1,1%. En estas elecciones, participaron 3 candidatos por el Frente Amplio, 3 por el Partido de la Concertación y uno por cada uno de los partidos menores. Entre todos los votos del Frente Amplio, casi dos terceras partes fueron para la candidatura del actual Intendente Daniel Martínez que casi duplicó los votos de la segunda candidata del Frente Amplio, Lucía Topolanski, esposa del ex-Presidente Mujica y actual Senadora y Vice-Presidente de la República.

En octubre de 2017, la gestión del Intendente Martínez tenía entre 51 y 55% de aprobación y sólo entre 23 y 29% de desaprobación de la ciudadanía, de acuerdo a dos de las empresas de opinión pública con mayor trayectoria en Uruguay. Es el nivel de aprobación más alto que recibiera cualquier intendente de Montevideo en más de 10 años y refleja una aprobación tanto de sus propios votantes como la de muchos de la oposición.

Estos niveles de aprobación, a más de dos años del inicio de la gestión, reafirman la fuerte posición que el actual Intendente logró en las elecciones de 2015 tanto en relación con la oposición como en la interna de su propio partido, permitiéndole impulsar con energía su

agenda de transformaciones. Como resultado de su alta aprobación es actualmente el más claro pre-candidato a la Presidencia de la República por el partido de gobierno para 2019

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- La sólida posición política del Intendente, con apoyo de la ciudadanía, favorece el logro y mantenimiento de alianzas en respaldo de su programa de gobierno, potenciando su capacidad para impulsar cambios.
- Teóricamente, la visibilidad del Intendente como pre-candidato presidencial, podría hacerlo blanco de cuestionamientos y ataques en 2019 por parte de la oposición o aún en la competencia interna. Sin embargo, los últimos años han sensibilizado fuertemente a la opinión pública sobre la capacidad de gestión de sus gobernantes. Esto hace menos probable que los cuestionamientos apunten a la agenda modernizadora y de cambios.

Y claro apoyo de la ciudadanía: El mismo informeⁱⁱⁱ muestra que, aunque menos que la gestión del Intendente, el funcionamiento de la Intendencia también es bien evaluado por la ciudadanía. En términos generales, la aprobación es de 41%, correspondiendo a los últimos años los valores más altos de la década. También la desaprobación de 26% es sensiblemente menor a la de registros de gobiernos anteriores.

Por temas específicos, la mayor relación aprobación/desaprobación de la ciudadanía se da en Estado de Parques, Plazas y Espacios Públicos (77/9), Acciones Culturales (67/7), Iluminación (61/19), Políticas Sociales (51/9), Construcción de Obras de Infraestructura (51/18), Atención al Público (44/21) y Relación Intendencia-Funcionarios (25/13). El funcionamiento del Transporte Colectivo muestra un empate virtual (38/36), mientras que las áreas problemáticas son Tránsito (27/49), Limpieza en la Ciudad (27/47), Reparación de Calles (30/41) y Recolección de Basura (35/45). Muchas de estos cocientes mantienen aproximadamente en sus valores históricos tendenciales, pero algunos muestran una evolución significativa; es el caso de Atención al Público Recolección de Basura ha estado recientemente en sus niveles más problemáticos y continúa siendo un punto complejo.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- La aprobación de la gestión renueva el crédito por parte de la ciudadanía para continuar con la agenda de cambios.
- Al interior de la organización fortalece la autoridad y credibilidad del Intendente y su gabinete entre los funcionarios, aumentando su capacidad de liderazgo en iniciativas de cambio y favoreciendo el alineamiento de las personas.
- Actúa diluyendo resistencias que pudieran provenir tanto desde tiendas políticas como desde dentro de la organización. Con un efecto similar (pero a gran escala) a los que Kotter (1996) adjudica los éxitos de corto plazo, la aprobación de la ciudadanía es un premio a los agentes de cambio, demuestra que los sacrificios valen la pena, motiva a sostener el esfuerzo, debilita la acción de quienes resisten el cambio, mantiene el alineamiento de los líderes y convierte a los neutrales en defensores del cambio.^{iv}

A bordo de un proceso amplio de reformas de gobierno: Durante las últimas décadas, en todo el mundo, nuevos paradigmas de gestión gubernamental están reemplazando (o complementando) al antiguo modelo burocrático que se ha revelado insuficiente para atender la rapidez de cambios del entorno y atender las crecientes demandas de la ciudadanía por más y mejores servicios públicos.

De la exigencia de rigor en los procedimientos, se está migrando hacia la exigencia de resultados, inherente a un Estado que se presenta como proveedor de servicios y capacidades de desarrollo y de bienestar^v. El foco de atención de las reformas, tanto para las organizaciones como para los individuos que trabajan en ellas, ha sido el de conseguir resultados y ser responsables frente a ellos^{vi}. A una primera generación de reformas con énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas se agregaron, en una segunda oleada, otras que apuntan a la coordinación horizontal y vertical aumentadas entre diferentes áreas de actuación en el aparato administrativo, niveles de gobierno, ministerios, agencias y la coordinación de la prestación de servicios desde abajo, como medios para mejorar y regular el desempeño, la eficacia y la eficiencia^{vii}.

Estas tendencias que afectan y trascienden a los gobiernos, son parte de transformaciones más amplias sustentadas por fundamentos globales¹ y de largo plazo. La transformación se expresa en cambios en la estructura de organizaciones públicas, cambios en la forma de gestión, y control de la acción del Estado, cambios en los sistemas de gestión de personas, cambios en las prácticas de los directivos públicos (políticos y de carrera) y cambios en el relacionamiento con la ciudadanía, caracterizado por una creciente transparencia y la integración del ciudadano a los procesos de gobierno.

El gobierno uruguayo, a todo nivel, ha venido avanzando en estas reformas, con esfuerzos sostenidos durante años tanto en lo estructural como en lo cultural. El actual gobierno departamental tiene un muy claro compromiso con los valores de esta transformación.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- En esta etapa avanzada de reformas, estos “nuevos” paradigmas proveen una visión compartida en la que se insertan y a partir de la cual toman sentido las diferentes iniciativas de cambio.
- El proceso ha generado una nueva cultura tanto en los cuadros políticos, como de carrera, respecto a la orientación a resultados, a la planificación y la medición, a la creación de valor público, a la orientación al ciudadano, a la transversalidad de la gestión y a la colaboración inter-institucional, para el logro de los impactos buscados. Existe un lenguaje común y unos valores compartidos que son terreno ganado para esta transformación.
- La cultura dista de ser homogénea en toda la organización y esta renovación cultural continúa en proceso, pero los años de esfuerzos sostenidos de transformación ya han formado un cuadro de agentes de cambio experimentados y con una visión compartida.

¹ Cumplen con todas las características con que F. Julien (2006) distingue a una verdadera transformación respecto de los simples cambios originados en la acción: “1) no es local, sino global, es todo el conjunto afectado el que se transforma; 2) no puede ser momentánea, sino que se extiende en la duración –es progresiva y continua, siempre necesita un desarrollo o un proceso-; 3) no remite a un sujeto designado, sino que procede silenciosamente, por influencia, de manera envolvente, cargada de sentido y penetrante. Entonces la transformación no se ve, sólo se ven los resultados.

Navegando la transformación tecnológica: Los acelerados avances tecnológicos y su despliegue omnipresente en la sociedad actual, la habituación de las personas a tener acceso inmediato a todo tipo de información, a recibir respuesta y servicios de sus proveedores en forma instantánea y a la comunicación personal de alcance expansivo a través de redes sociales, no sólo alimentan expectativas de la ciudadanía en cuanto al nivel de servicio esperable, también proveen las posibilidades, técnicas y culturales, para transformar la gestión del Estado hacia una mayor participación del ciudadano, una mayor transparencia y gestionar en base a información abundante y oportuna, con procesos más eficaces y eficientes.

Desde hace más de 10 años, el gobierno uruguayo viene impulsando decididamente la transformación digital con la creación de la institucionalidad, la normativa, la infraestructura de base y la formación de capacidades en ciudadanos, organizaciones y funcionarios, al punto que desde febrero de este año ha sido incluido en el D7, el grupo de países más avanzados del mundo en gobierno electrónico^{viii}. A nivel nacional, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento, tiene la misión de liderar la estrategia de implementación del Gobierno Electrónico del país, como base de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano, e impulsar la Sociedad de la Información y del Conocimiento como una nueva forma de ciudadanía, promoviendo la inclusión y la apropiación a través del buen uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Atender esta transformación en lo departamental es un objetivo importante del actual gobierno de la Intendencia. A ese fin ha jerarquizado y expandido la anterior División de Tecnologías de la Información para convertirla en el Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente, con dos focos principales: la tecnología para la transformación de los procesos internos de la Intendencia y la tecnología para la creación de Ciudades Inteligentes, entendiendo a la ciudadanía actual como habitantes de un espacio tanto territorial como digital^{ix}.

Una misma visión compartida de totalidad de gobierno, facilita la cooperación interinstitucional entre la Intendencia de Montevideo y Agesic para establecer ámbitos de actuación conjunta en actividades de interés común para ambas instituciones, así como para los intereses superiores del Estado.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- La habituación de los ciudadanos al entorno digital aumenta sus exigencias respecto a la gestión y disponibilidad de la información.
- Las redes sociales aceleran y multiplican las voces de los disconformes y potencian su impacto político.
- La tecnología provee posibilidades para mejorar la gestión de información, automatizar procesos y aumentar tanto la eficiencia como la eficacia de los procesos.
- La intensidad de la carrera por la transformación digital puede sobrecargar de proyectos de cambio a algunas áreas de la organización; tanto las encargadas de los proyectos, como las que deben incorporar los nuevos métodos resultantes.
- Pone presión sobre la capacitación y la adopción del cambio de las personas, al mismo tiempo que las capacita “naturalmente” (por su exposición a las nuevas tecnologías en su vida cotidiana) y las prepara para cambiar con más agilidad.

Con nuevas expectativas de carrera en la fuerza laboral: Desde una perspectiva de las personas, el entorno laboral (público o privado) ha cambiado y también las expectativas de las generaciones más jóvenes. El cambio es la nueva normalidad para los empleados; cambios en el entorno, productos, objetivos, organización, estructura, ubicación, equipos, roles, o gerencias, se han vuelto comunes”.^x Coincidentemente, los millenials buscan en sus trabajos mayor variedad de experiencias, diversidad de focos, un ambiente de trabajo dinámico con movilidad horizontal, trabajo colaborativo y en equipos. Están habituados a múltiples pantallas y a usar las redes sociales para saber en qué está la gente que conocen y para expandir su red social. Todo el tiempo navegando en la web hace que sean maestros de las multi-tareas y esperan que sus trabajos ofrezcan y se asemejen al mundo diverso en el que crecieron, así como el acceso a las tecnologías y las aplicaciones de última generación que prefieran^{xi}. Están dispuestos a cambiar de empleo con mayor frecuencia, en pos de un enriquecimiento en la variedad de experiencias.

El trabajo en la Intendencia, hasta hace poco vitalicio, se convierte para muchos en una etapa de paso, en su vida laboral. Tradicionalmente los funcionarios municipales buscaban prolongar su carrera laboral en la Intendencia lo máximo posible. Con frecuencia se solicitaban excepciones a la Junta Departamental para extender la edad de jubilación para algún funcionario. Esta situación ha cambiado, en parte como reflejo de las tendencias

sociales y en parte por políticas activas de renovación de plantilla. Entre los años 2007 y 2013 la Intendencia renovó el 41% de su fuerza laboral. Actualmente ya es el 50% de los funcionarios en actividad, el que ingresó con posterioridad a 2007. No todos ellos son “millenials”. Algunos por pertenecer a generaciones anteriores y otros por provenir de un contexto económico, social y cultural menos rico en estímulos y disponibilidad de tecnología. Aun así, tanto por su edad como por sus perfiles profesionales típicos y su característico gusto por la innovación y multiplicidad de experiencias, la generación del milenio tiene un rol importante que cumplir en las iniciativas de cambio.

Una característica importante de esta generación es que buscan marcar una diferencia, un trabajo con sentido e impacto social. La Intendencia, aunque limitada por su normativa, tiene un potencial difícil de igualar en cuanto a generación de impacto.

Esta generación no permanecerá en IM en forma vitalicia, naturalmente rotarán y verán a la IM como un paso en su carrera. Sin embargo, para aprovechar al máximo su potencial, es importante atraer a los mejores, mantenerlos motivados y enfocados en proyectos desafiantes al menos el tiempo suficiente para alcanzar su completa productividad en esta compleja organización que lleva tiempo entender para operar con efectividad. También hace falta tiempo para cultivar las redes de conocidos que potencien esa productividad.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- El gusto de los millenials por la variedad de experiencias, la diversidad de focos y la movilidad lo convierten en un grupo particularmente entusiasta respecto de los cambios. Su creciente presencia en algunas áreas de la organización fuertemente vinculadas a los cambios es una oportunidad para dinamizarlos.
- Su familiaridad “nativa” con las TIC facilita la adopción, la generación de masa crítica y la colaboración para la adopción de cambios con componentes tecnológicos.
- Su gusto por el trabajo colaborativo y la participación en redes y comunidades contribuye a la expansión de su influencia en la organización y puede servir de base para el impulso de la adopción de los cambios.
- La creciente presencia de millenials en algunas de las áreas de la Intendencia más fuertemente vinculadas a los cambios, hace conveniente el desarrollo de oportunidades para canalizar sus expectativas de diversidad de experiencias y movilidad horizontal.

Y negociando con un sindicato difícil: Adeom, la Asociación de Empleados y Obreros Municipales es un gremio poderoso y combativo. Tiene como afiliados al 70% de los funcionarios de la Intendencia de Montevideo. En las elecciones de 2017^{xii}, la lista más votada fue la de línea más moderada y cercana al Intendente. En su momento, la mayoría de los analistas coincidieron en que ésas eran buenas noticias para el Intendente^{xiii}. Sin embargo, en los primeros meses de 2018 Adeom planteó conflictos contra privatizaciones en el sector limpieza, por condiciones laborales en cementerios, por sanciones a dos trabajadores del sector mantenimiento y otros dos por salarios. Las medidas incluyeron la paralización de actividades en morgues y necrópolis, generando una acumulación de cuerpos en morgues tanto públicas como privadas y la morgue judicial^{xiv} y en recolección de residuos, haciendo que la basura se acumule en las calles.

Se trata de un actor fuertemente ideologizado, conflictivo y comprometido con la conservación del statu quo con el que tanto la normativa laboral como la fuerza de los hechos hacen necesario negociar todos los cambios que puedan afectar a las personas y sus condiciones laborales. Sus posiciones no son afines a ninguna reforma de la gestión pública, ni “gerencialista”, ni orientada a resultados, ni abierta a diferentes formas de relacionamiento entre lo público y lo privado o a diferentes modos de contratación de colaboradores.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- La necesidad de negociar con este actor conservador y poderoso, complejiza y enlentece aquellas iniciativas de cambio que afecten las relaciones laborales o las condiciones de trabajo de las personas.
- No obstante, en los casos estudiados, el sindicato no se constituyó en un obstáculo que afectara el éxito de los procesos de cambio. Fue un actor con quién debió negociarse en Compromisos de Gestión y ello demandó tiempo, pero no afectó el alcance ni la profundidad del cambio. Este resultado, es naturalmente fruto de la buena capacidad de relacionamiento y negociación de la Administración en temas laborales.

II – ORGANIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO

II.1 – ESTRUCTURA

La Intendencia de Montevideo ocupa 8.500 personas organizadas en diferentes reparticiones que atienden cometidos de valor público tan diversos como Tránsito, Vialidad, Transporte Público, Atención a la Salud, Regulación Alimentaria, Equidad Étnico-Racial, Empleabilidad, Personas Mayores, Orquesta Filarmónica, Teatros Municipales, TV Ciudad, Museos, Zoológicos, Gestión Territorial, Acondicionamiento Urbano, Cementerios, Control de Edificación, Áreas Verdes, Saneamiento, Limpieza Urbana, Disposición Final de Residuos, Casinos, Turismo, Mercado Agrícola, Rural, Apoyo a las Pequeñas Empresas, Catastro y Avalúo, Ciudades Inteligentes (por nombrar sólo algunos) a los que se suman las necesarias funciones de apoyo agrupadas en seis departamentos: Secretaría General, Gestión Humana y Recursos Materiales, Recursos Financieros, Planificación, Contaduría General, Desarrollo Sostenible e Inteligente cada uno con sus divisiones y servicios especializados.

Componentes permanentes de la estructura:

La Intendencia se organiza en una estructura de tipo predominantemente funcional. Su organigrama^{xv} muestra 11 departamentos, 31 divisiones, 71 servicios y 241 unidades ejecutoras. A estas reparticiones se agregan los 8 municipios de Montevideo, que constituyen un 3er nivel de gobierno, jerárquicamente independientes del Gobierno Departamental, pero dependientes de éste en la mayor parte de los temas operativos.

Los tres niveles superiores de conducción (Intendente, Dirección de Departamento y Dirección de División) son de designación política y cambian con cada nuevo gobierno o, si el intendente lo considera conveniente, aún dentro de un mismo período de gobierno. La designación del gabinete la realiza el Intendente, normalmente en base a una mezcla de criterios políticos, técnicos, de afinidad en la visión y confianza personal.

En la actual administración, varios integrantes del gabinete tienen un marcado perfil técnico, afín a la visión de una gestión modernizadora, profesional, basada en información y el intenso uso de tecnologías, que inspira la actual estrategia.

A su vez, los directores políticos tienen la potestad de designar asesores que los acompañan en su gestión. Éstos son designados principalmente en base a criterios de confianza personal y dominio técnico de algunos de los aspectos vinculados a la Dirección. En muchos casos, estos asesores, además de asesorar, asumen roles ejecutivos para

determinados temas, funcionando como mano derecha o representante del director que le designó.

Jerárquicamente por debajo de estos niveles hay otros 3 niveles de conducción: Gerencias, Dirección de Servicios y Dirección de Unidades. Estos son cargos de la carrera funcional cuyos titulares son designados en base a concursos formales y cuya duración en el cargo es de tiempo indefinido, normalmente mucho más prolongada que la de los directores políticos. El sistema de concursos asegura que la persona designada posea los conocimientos técnicos y administrativos requeridos para el cargo y que posea el saber-hacer en el tema por el cual se concursa. No se llega a concursar por uno de estos cargos (mucho menos a ganarlo) sin haber pasado antes por otras etapas en la organización. Esto y la propia experiencia en el cargo, hace que estos directores tengan un profundo conocimiento de los sistemas y de todos los rincones de la organización.

Mecanismos de coordinación horizontal: La coordinación entre departamentos y divisiones es principalmente vertical. Las necesidades de coordinación son planteadas “hacia arriba” en la jerarquía, hasta el punto que une a las dos áreas y luego la decisión vuelve a hacer todo el camino “hacia abajo”. La coordinación con diferentes funciones normalmente requiere llegar a nivel de gabinete para ser aprobadas.

Este mecanismo de coordinación se apoya con otros de coordinación horizontal formales e informales. A nivel formal, la IM tiene amplia experiencia en la conformación de grupos de tarea y comités transversales para atender temas que afectan a más de un departamento y varias divisiones.

Otra práctica arraigada es la designación de referentes de las áreas involucradas para atender las necesidades de los diferentes proyectos y temas transversales o como conexión con otras áreas específicas. Como señalan Nadler & Tushman (1997) estos roles de enlace sirven como fuente de información y experticia, como contacto y como asesores en el trabajo que involucra a sus respectivas áreas.

Cuando los temas requieren un mayor nivel de coordinación entre varias áreas pueden constituirse grupos de tarea y comités. Según los mismos autores, estos mecanismos proporcionan un foro más amplio para coordinar, intercambiar información y resolver conflictos entre unidades de trabajo.

Informalmente, la complejidad de procedimientos y niveles de coordinación es resuelta por los funcionarios con redes de conocidos que facilitan y agilizan muchos de los temas de

más fácil resolución. Son cruciales para lograr que el trabajo sea realizado. También Nadler & Tushman enfatizan este aspecto al afirmar que, particularmente en grandes organizaciones, la colaboración y toma de decisiones se hace infinitamente más fácil si las personas están relacionadas con los colegas con que están tratando, en lugar de responder a una fría voz en el teléfono o un e-mail impersonal de un virtual desconocido.

Componentes permanentes vinculados a los procesos de cambio transversal: La Intendencia de Montevideo es una organización dinámica, inserta en un entorno dinámico. Todos sus departamentos están involucrados en cambios y lideran proyectos de cambio en sus áreas específicas, ya sea que estos se orienten directamente a la acción pública, a la creación de valor para el ciudadano, o hacia los sistemas internos en la búsqueda de mayores capacidades y eficiencia.

Algunos de estos departamentos, divisiones y servicios funcionan además como soporte de procesos de cambio transversales y apoyo a los procesos de cambio en otros departamentos. Es el caso de los Departamentos de Planificación, Gestión Humana y Recursos Materiales, Desarrollo Sostenible e Inteligente y la Secretaría General. La actual administración realizó importantes modificaciones a la estructura para favorecer su agenda de transformaciones y apoyar los procesos de cambio.

- Desarrollo Sostenible e Inteligente: Desde el inicio del período y para dar más fuerza a la transformación digital, la actual administración creó el Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente que combina una división Tecnologías de la Información, orientada principalmente hacia los procesos internos de la organización y una división Tecnologías para Ciudades Inteligentes, orientada al desarrollo de valor público a través del uso de nuevas tecnologías en el entorno urbano.

Anteriormente, una División de Tecnologías de la Información dependía del Departamento de Planificación. Este cambio, confiere más jerarquía y autonomía al área para fijar sus prioridades y le asigna un lugar en el gabinete, permitiéndole negociar en pie de igualdad con otros departamentos. Políticamente, expresa la importancia otorgada por el Intendente al área. Muchos de los proyectos transversales de la Intendencia y muchos de los que afectan a los cometidos de los diferentes Departamentos, tanto hacia la interna como hacia la ciudadanía, forman

parte de la Transformación Digital y este departamento tiene un rol importante en todos ellos.

- Planificación: Entre los cometidos del Departamento de Planificación se encuentran los de establecer un sistema de planificación estratégica, recopilar y procesar información de gestión, centralizar planes de calidad y mejora de gestión, impulsar, asesorar y capacitar en procesos de mejora. En 2017 se creó bajo su dependencia una Unidad de Gestión de Proyectos Estratégicos (UGPE) para la gestión transversal de todos los proyectos que el Intendente defina como de especial importancia estratégica. Actualmente tiene a cargo la gestión de 52 proyectos de estas características. Esta Unidad tiene también el cometido de desarrollar una metodología adecuada para que cada proyecto cuente con las herramientas necesarias para su gestión y mantener informado al Intendente y a todos Departamentos y Divisiones involucradas y demás agentes interesados en la ejecución de los proyectos sobre los avances y riesgos ocurrientes, a fin de tomar las decisiones adecuadas para su debida concreción.

- Gestión Humana y Recursos Materiales: Todos los procesos de cambio afectan de algún modo a las personas ya sea en sus condiciones de trabajo, su ubicación en la estructura o en el contenido y la forma de realizar el trabajo. Con frecuencia también es necesaria la recapitación de las personas para adecuarlas a esas nuevas formas. Estos aspectos humanos de los cambios involucran a la División Administración de Personal del Departamento de Gestión Humana cuyo principal cometido es el de originar y desarrollar las políticas, estrategias y planes fundamentales de recursos humanos. También por su objetivo de crear las condiciones necesarias para la obtención, retención y desarrollo del personal municipal. El Centro de Formación y Estudios dependiente de esta División brinda apoyo a los proyectos de cambio en toda la Intendencia que requieren programas de capacitación.

- Secretaría General: Aun cuando su cometido se orienta a las comunicaciones hacia públicos externos, la capacidad técnica de la División Información y Comunicación y su Servicio de Prensa y Comunicación, se utiliza como apoyo a los equipos de proyecto en la creación y difusión de mensajes a la interna de la organización. En los casos estudiados, cuando las actividades lograron coordinarse con éxito entre

el equipo de proyecto y el Servicio de Prensa y Comunicación, su aporte fue muy altamente valorado. En otras oportunidades la sobrecarga de ambas áreas y las diferentes prioridades entorpecieron la colaboración.

- La organización no cuenta con una Oficina de Gestión del Cambio con recursos especializados en el lado humano del cambio. Este rol muchas veces es prestado por consultoras y proveedores que se integran a los equipos de proyecto aportando su metodología de gestión de cambio, mientras los miembros internos del equipo de proyecto aportan el conocimiento de la organización. Estos aportes, muy valorados, frecuentemente se ven limitados por la forma de contratación de consultoras por períodos cortos o con un alcance más bien vinculado a entregables técnicos.

Componentes temporarios de la estructura/ Proyectos: PMI (2017) define a los proyectos como esfuerzos temporarios que se llevan a cabo para crear productos, servicios o resultados únicos. Su finalización está prevista desde el inicio. Los equipos de proyecto son componentes estructurales temporarios que se constituyen para alcanzar estos resultados.

En la IM los proyectos, sus cometidos y los equipos a cargo de los mismos, son formalizados mediante resoluciones. Esto les permite contar con un presupuesto, dotarse de recursos humanos y materiales, establecer vínculos formales claros en la estructura, interactuar formalmente con otras áreas y cooperar con una clara asignación de responsabilidades. Dependiendo de la naturaleza y el alcance, los equipos de proyecto en la IM pueden depender de un departamento o de varios coordinados en un comité de dirección.

En la visión de PMI (Jarocki, 2014) los proyectos son vehículos del cambio. A los proyectos se les asignan fondos y recursos no sólo para entregar de acuerdo al alcance, en tiempo y presupuesto, sino para ayudar a impulsar los cambios necesarios que crean valor para la organización. En otras palabras, son la forma de ejecutar la estrategia y convertirla en resultados concretos. El Strategic Execution Framework (Stanford Advanced Project Management Program, 2013) define al portafolio como el conjunto de proyectos y programas basados en la estrategia que una organización planea ejecutar, junto con los recursos necesarios para cumplirlos. El mismo documento destaca que la expresión de la estrategia en proyectos impulsa la innovación, al facilitar la priorización de los proyectos de cambio, asignar los necesarios recursos y optimizar el desempeño a través de la

focalización del tiempo, la energía y la atención en los proyectos directamente vinculados a la estrategia y los resultados deseados.

En la IM los proyectos son el mecanismo utilizado con más frecuencia para impulsar los procesos de cambio. La organización tiene bien arraigada en su cultura la práctica de conformar equipos de proyectos y designar como sponsors a líderes de alto nivel. Estos líderes tienen un rol clave al ocuparse de las comunicaciones de alto nivel, asegurar los recursos necesarios, tomar las decisiones más importantes, negociar con otros departamentos y remover obstáculos organizacionales.

En el actual período se ha reforzado la penetración de la gestión de proyectos en la cultura organizacional con la capacitación de más de 500 personas en SIGES y la creación de la Unidad de Gestión de Proyectos Especiales.

La naturaleza temporal de los proyectos y su carácter estratégico, que les confiere visibilidad desde los niveles más altos, son claves para dotar a la organización de flexibilidad entre sus pesados mecanismos burocráticos y concentrar esfuerzos para alcanzar los objetivos.

El foco en un desafío innovador, con entregables específicos, indicadores de avance, cronograma y presupuesto bien definidos, concentran el esfuerzo de los equipos y facilitan el logro de resultados importantes en plazos acotados.

El apoyo político a la agenda estratégica, la visibilidad de los proyectos y el patrocinio de un sponsor de alto nivel facilitando la apertura de caminos organizacionales, colaboran en el mismo sentido. La Unidad de Gestión de Proyectos Estratégicos da seguimiento a los proyectos de especial importancia e informa al Intendente, potenciando este factor. La metodología de proyectos y el uso de indicadores de avance relevantes, permiten monitorear el avance de las iniciativas estratégicas, a través de toda la estructura, desde la cúspide de la organización.

En la misma concepción de un proyecto (desafío único, innovador, conectado a objetivos estratégicos, visible por los niveles más altos) se encuentran fuentes importantes de motivación para los integrantes del equipo de proyecto que favorecen altos niveles de compromiso. Los proyectos son asignaciones temporarias que permiten a los integrantes del equipo la variedad y el enriquecimiento de experiencias, potenciando su compromiso y motivación.

Su carácter temporal y único, junto a su alta visibilidad, facilitan también la reunión de personas de diferentes áreas y departamentos con diferentes habilidades y experiencias. Desde la perspectiva del proyecto, esto enriquece el proceso del equipo y sus productos. Desde la perspectiva organizacional, aumenta la movilidad horizontal, derriba barreras de silos funcionales y potencia las redes informales de colaboración. Dependiendo de las necesidades del proyecto y la disponibilidad presupuestal pueden integrarse al equipo recursos especializados de fuera de la organización, como consultores o representantes de proveedores que aumentan el capital de conocimientos, experiencia y habilidades del equipo.

Muchos de los proyectos gestionados por la Intendencia se ocupan de la creación de productos y servicios para la ciudadanía (obras de vialidad o saneamiento, mejoras de plazas y parques, proyectos culturales, etc.). Otros tienen el foco en la propia organización y en la forma de organizarse para producir estos resultados, afectan la estructura del sistema. Al modificar el sistema en sí, estos cambios tienden a impactar en más áreas de la organización, su alcance es más transversal y son los que interesan principalmente a este estudio.

IMPACTOS EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Proyectos como principal vehículo de cambio y gestión estratégica:** Los proyectos son el instrumento que permite enfocar las energías y coordinar los esfuerzos para alcanzar los objetivos estratégicos dentro de una estructura grande, compleja y con pesados procedimientos burocráticos. La creciente difusión de la metodología de proyectos y su influencia en la cultura junto con el perfeccionamiento de los mecanismos que visibilizan los avances, es de esperar que contribuyan a mejorar el desempeño estratégico de la IM.
- **Diverso grado de compromiso de líderes con los cambios:** La gran cantidad de unidades, servicios, divisiones y departamentos de la organización es un diseño casi obligado para dar respuesta a la enorme diversidad de cometidos de la organización. Es la gran diversidad de cometidos, en sí misma, la que genera una diversidad de agendas y prioridades. Esto lleva a que los cambios de alcance transversal, sean impulsados con distintos niveles de compromiso, indiferencia o resistencia en cada departamento. A las razones estructurales y de agenda

pueden sumarse razones de estilo o políticas de los directores para aumentar la dispersión en el grado de compromiso con el cambio. El insuficiente impulso de los cambios por parte de los líderes en algunos departamentos impacta en los procesos de cambio; en particular, en las comunicaciones del cambio a través de las cadenas de mando al interior de cada departamento.

- **Negociaciones complejas a nivel político entre departamentos:** La diversidad de cometidos, agendas, intereses y prioridades también dificulta las negociaciones entre departamentos respecto al alcance y los detalles de los proyectos de cambio. Esto, sumado a la cantidad de niveles jerárquicos y la toma de decisiones centralizada en el nivel político más alto lleva a que:
 - a) se generen demoras y modificaciones en el alcance de los proyectos
 - b) las decisiones resultantes de estas complejas negociaciones bajen del nivel político sin demasiadas explicaciones y deban ser asumidas como “datos de la realidad” por los equipos de proyectos.
- **Coaliciones de cambio no del todo alineadas:** Las diferentes prioridades y agendas de los líderes de distintos Departamentos en ocasiones no afectan sólo a los Departamentos “clientes” del cambio, sino incluso a quienes integran la coalición impulsora del cambio. En estos casos, la coalición de líderes no logra la fortaleza, el alineamiento o el alcance necesario impulsar los cambios con éxito. Las consecuencias son demoras, marchas y contramarchas, pérdida de impulso y desgaste tanto del equipo de proyecto como del sponsor.
- **Poco compromiso de mandos medios con el cambio:** la cantidad de niveles en la organización, la combinación de niveles políticos y de carrera y la centralización de la toma de decisiones en el nivel jerárquico más alto (reforzada por las exigencias ciudadanas de rapidez de los cambios, la complejidad de las negociaciones políticas y los cortos períodos entre elecciones para llevar a cabo los cambios) lleva a que los mandos medios muchas veces no sean considerados y no participen en el diseño de las soluciones y en consecuencia se sientan poco comprometidos con ellas o aún discrepen respecto a la conveniencia de su aplicación.
- **Sobrecarga de equipos de proyecto:** La falla de las cadenas de mando al interior de departamentos, divisiones, servicios y unidades para la comunicación y liderazgo del cambio requiere a los equipos de proyecto la compensación de esa carencia. Esto carga a los equipos de proyecto con una intensa agenda de

actividades de comunicación para las que no siempre poseen herramientas adecuadas.

- **Irregularidad en prácticas de gestión del cambio:** La ausencia de una metodología uniforme de gestión del cambio y de una unidad de apoyo especializada a la cuál recurrir llevan a que la gestión de los cambios deba ser improvisada por cada equipo de proyecto, recurriendo a su propia iniciativa y los apoyos que circunstancialmente pueda lograr que con frecuencia resultan escasos. La posibilidad de disponer de una oficina en gestión del cambio que pueda apoyar los proyectos desde su perspectiva especializada, es la oportunidad de mejora más frecuentemente mencionada por los gerentes de proyecto entrevistados.

II.2 - PROCEDIMIENTOS Y SISTEMA NORMATIVO

Potestades legales y relaciones institucionales: Las potestades y el marco de acción de la Intendencia están definidos por la constitución y las leyes, así como su relación con el Gobierno Nacional, las demás intendencias, los Municipios de Montevideo y la Junta Departamental de Montevideo. Éste último es el órgano legislativo a nivel departamental. A éste debe someterse la aprobación del presupuesto municipal, las rendiciones de cuentas, la creación de nuevos impuestos municipales, las tarifas públicas, la contratación de financiamiento de largo plazo, el nombramiento y destitución de funcionarios, otorgar concesiones de servicios públicos y en general dictar decretos y resoluciones a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, así como casos menores pero cuyo carácter de excepción, hacen conveniente una venia explícita^{xvi}.

En este órgano tienen representación tanto el partido de gobierno como la oposición. La mayoría absoluta con que cuenta el gobierno en este órgano facilita la aprobación de la mayoría de las iniciativas. Únicamente las que requieren mayorías especiales hacen necesario negociar con la oposición; sin embargo, no son las únicas que requieren negociación (afectando plazos y alcance) ya que la propia bancada de gobierno refleja un abanico de matices ideológicos y alianzas políticas. Un ejemplo de la capacidad de esta Administración para negociar con la oposición es la concreción del Fondo Capital, un fideicomiso financiero creado con aprobación de la Junta, para financiar a largo plazo obras

de infraestructura en la ciudad por unos 100 millones de dólares. El monto es menor al inicialmente planteado, pero suficiente para realizar importantes proyectos.

Regulaciones y normas: La normativa departamental se ha ido construyendo a lo largo de los años en base, principalmente, al modelo burocrático, la división en silos funcionales, la verticalidad y la centralización de la toma de decisiones. A esta nutrida normativa de nivel departamental, se agrega otra de carácter nacional que alcanza el accionar de la Intendencia en área como compras estatales, contrataciones y gestión de personal que procuran asegurar a la ciudadanía el buen uso de los recursos públicos y a los funcionarios, la protección de sus derechos.

La necesidad de pasar por la Junta todas las iniciativas que requieran cambios estructurales, inversiones importantes, ajustes a la normativa o afecten al personal, además de enlentecer aún más el proceso y eventualmente afectar su alcance (como consecuencia de la negociación), también agrega rigidez, puesto que cualquier modificación requerirá un nuevo pasaje por la Junta y posiblemente una nueva negociación.

A estas restricciones, los sistemas de gestión de personal agregan la de negociar con un sindicato poderoso y fuertemente ideologizado, no necesariamente afín a visiones como las de Nueva Gestión Pública o Totalidad de Gobierno. Estas negociaciones en parte están incorporadas en la normativa de gestión de personal vigente y también pueden implicar tiempo y limitaciones a la hora de promover cambios e innovar en aspectos vinculados con las personas. Estas limitantes naturalmente dan forma al ambiente laboral, influyendo en la motivación, el desarrollo de las personas, el capital humano, la actitud hacia la innovación y el cambio.

Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones: Médicos, enfermeros, inspectores de tránsito, ingenieros, psicólogos, educadores, historiadores, músicos, periodistas, actores, guardavidas, laboratoristas, administrativos, albañiles, carpinteros, vidrieros... son 174 las carreras que desarrollan los cerca de 8.500 funcionarios de la Intendencia de Montevideo.

La carrera es una ocupación concreta, que permite identificar claramente el tipo de tareas. Por ejemplo, dentro del escalafón Obrero: Carpintero, Electricista, Electricista Automotriz, Mecánico Automotriz, Operador de Maquinaria Vial y de Saneamiento, etc. El Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones^{xvii} (SIR) agrupa todas las carreras en 6 escalafones: Administrativo, Obrero, Especialista Profesional, Profesional y Científico,

Cultural y Educativo y Conducción. Cada Escalafón contiene varios sub-escalafones en función de la formación necesaria y la complejidad de las tareas. Por ejemplo, dentro del escalafón Obrero hay cuatro sub-escalafones: Auxiliar, Oficial Práctico, Oficial y Técnico

El SIR está conformado por 22 grados salariales donde están comprendidas todas las ocupaciones existentes a excepción de los cargos políticos. La remuneración total se compone del salario básico, prima por antigüedad, prima por rendimiento y asiduidad, compensación familiar y compensación unificada. A estas se agregan varias compensaciones complementarias vinculadas a los requerimientos especiales de diferentes áreas, puestos y condiciones laborales, así como una prima cuatrimestral por cumplimiento de objetivos de gestión comprometidos.

Los funcionarios pueden avanzar en su carrera de dos maneras: la promoción y el ascenso de estructura. La primera se basa en el aumento de competencias, la experiencia adquirida y el desempeño alcanzado por cada funcionario. El segundo implica la competencia (concursos) por puestos que requieren dominio de la ocupación propia, mayor formación educativa (o conocimientos teórico-prácticos) y aptitudes para ejercer la conducción. Los concursos (en algunos casos abiertos) incluyen pruebas, méritos, antigüedad y calificación de desempeño.

Como forma de generar las necesarias garantías en una organización pública de fuerte componente político, este sistema de carreras y remuneraciones impone algunos límites a la movilidad (vertical y horizontal) de las personas. La movilidad horizontal está limitada en parte por la especificidad de los concursos² y en parte por las diferencias de remuneración de un mismo grado salarial en diferentes reparticiones³. Estas condiciones han sido, además, negociadas con el sindicato quien también vela por su cumplimiento.

Como consecuencia, las personas tienden a tener un tránsito por el SIR bastante lento, a ocupar los mismos cargos por mucho tiempo, a no enriquecerse con diferentes experiencias, favoreciéndose la conformación de silos, la pérdida de la visión transversal de los procesos y la comprensión de las necesidades de otras áreas. Este estancamiento genera frustración entre las personas más dinámicas y de mayor iniciativa.

² Actualmente se están diseñando concursos con especificaciones más amplias de modo de facilitar una mayor movilidad, pero aun así es bastante restringida.

³ Incluso se da el caso de funcionarios que prefieren rechazar un ascenso a jefatura en otra repartición pues implicaría una reducción en la remuneración.

Es un modelo diseñado para una población que entraba y se quedaba, pero, en una organización en que la mitad de los funcionarios tiene menos de 11 años de antigüedad, el modelo ya no coincide con las expectativas de muchas personas de los grupos administrativos y profesionales.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Enlentecimiento de la acción:** La densidad normativa basada en principios burocráticos y con una concepción verticalista de diseño organizacional, sumado a la necesidad de pasar por la Junta las decisiones más importantes, enlentece significativamente la capacidad de acción. Según declaraciones de los entrevistados: “las licitaciones deben planificarse con un año de anticipación”, “hasta la compra de una válvula de gas debe ser aprobada alguno de los 11 directores departamentales” (cargo inmediatamente por debajo del Intendente). “Si querés cambiar una forma de retribución te lleva un año y medio con la junta y después empieza la negociación con el sindicato”.
- **Fortalecimiento de la institucionalización de los cambios:** La rigidez impuesta por la necesidad de hacer aprobar en la Junta las modificaciones importantes, además de funcionar como freno a las iniciativas de cambio, es un potente instrumento de re-congelamiento que solidifica, institucionaliza y prescribe normativamente la adopción de los nuevos arreglos una vez acordados. Esto evita (o al menos dificulta) el retorno inercial a los viejos modos de operar y ayuda a la supervivencia de los procesos de cambio a través de los cambios de gobierno.
- **Disposición a participar de procesos de cambio:** varios entrevistados coinciden en señalar la existencia de un reservorio inexplorado de ideas y de ganas de hacer cosas nuevas, de cambiar de innovar, en particular entre los más jóvenes. Las restricciones formales a la movilidad horizontal, funcionan como barrera a la realización de estas intenciones. Pero las oportunidades de cambio, de enriquecimiento de la experiencia y de innovación existen. No existe un sistema de innovación institucional ni un procedimiento estándar para tratar las iniciativas, pero las personas pueden hacer sus propuestas de innovación en sus servicios y cada director evalúa si llevarlas a cabo y cómo. Es una oportunidad latente que puede explotarse creando los espacios y canales adecuados.

- **Proyectos como oportunidad:** Una de las formas de enriquecer las experiencias y las carreras de las personas es la conformación de equipos de proyecto para desarrollar iniciativas de cambio. En muchos casos, estos equipos de proyecto tienen una conformación que trasciende las fronteras de un servicio, un alcance que implica la colaboración con personas de otras divisiones y departamentos y siempre el desafío de lograr resultados diferentes. Son una oportunidad para expandir la visión transversal, ampliar la movilidad horizontal (más allá del SIR) y constituyen una experiencia desafiante de desarrollo personal y profesional.

II.3 - AMBIENTE FÍSICO

Sobre la principal avenida de Montevideo, el “Edificio Sede”, hasta hace poco llamado “Palacio Municipal”, es una imponente estructura de cemento revestida en ladrillo que ocupa dos manzanas y alcanza los 78 m de altura. Construida en los años 30 su distribución interior refleja el paradigma de la organización burocrática y mecanicista. Pasando el monumental atrio principal, reconvertido en área de exposiciones, se accede a los pisos superiores y a los subsuelos dónde se desarrolla el trabajo. Amplios espacios de circulación, mayormente desiertos, conectan con pasillos en los que se distribuyen “puertas” numeradas y siempre cerradas, que dan acceso a las diferentes oficinas. Al interior de esas oficinas es donde sucede la vida laboral. Toda la estructura parece separar esas oficinas entre sí, como si se tratara de islas.

Cruzando la calle se encuentra el “Edificio Anexo” de mucho menor tamaño y una concepción más moderna, con espacios más abiertos y paredes de cristal. Aún dentro del Edificio Sede, algunas oficinas están siendo remodeladas para crear un ambiente de trabajo más abierto y colaborativo y con áreas de reunión abiertas, para dar agilidad a las reuniones de equipo. En las áreas a las que esta remodelación no ha llegado, se intenta el mismo estilo de trabajo, pero con un ambiente físico menos favorable, dominado por compartimientos estancos, que remarcan la separación de áreas, el trabajo “hacia adentro” y la aislación. Es uno de los obstáculos que deberá superar el llamado a la “transversalidad” que promueve la actual administración.

Estos dos edificios son la estructura administrativa central de la Intendencia, pero sus locaciones se extienden por todo el territorio de Montevideo con oficinas especializadas,

Policlínicas, Teatros, Casinos, Museos, Cementerios, Mercados, Basureros y las Alcaldías de cada Municipio por mencionar algunas.

Finalmente, el trabajo de muchos funcionarios se desarrolla principalmente puertas afuera, como es el caso, entre otros, de los inspectores de tránsito, los funcionarios de limpieza urbana, o los de recolección de residuos.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Barrera a la visión transversal de los cambios:** El diseño original del Edificio Sede separa físicamente a las diferentes unidades y divisiones, dificultando la visión transversal y aún la orientación al ciudadano que son comunes a todos los proyectos de cambio. La mirada se vuelve hacia dentro, priorizando los intereses de “los de adentro” sobre “los de afuera” y los de la propia unidad sobre los de otras unidades.
- **Barrera a la colaboración entre áreas:** La reducida visión transversal y la alienación respecto del ciudadano y de otras áreas (clientes y proveedores internos), dificulta el entendimiento, la integración y la colaboración entre unidades. Aunque estos impactos son en parte amortiguados por procesos sociales compensatorios, corresponde mencionar aquí la dirección de la influencia de la disposición del espacio físico.

II.4 - FACTORES SOCIALES

Como ya se mencionó, la IM atiende muy diversos cometidos y abarca 174 diferentes carreras entre obreras, administrativas, profesionales, cultural, educativas y científicas. Esto lleva a que existan entre los funcionarios municipales distintos grupos, con diferentes perfiles profesionales, educativos, sociales y funcionales. Agregada a la gran dispersión geográfica y variedad de ambientes de trabajo, esta diversidad resulta en la existencia de muy diferentes sub-culturas.

El presente estudio no abarca la totalidad de estos grupos y sub-culturas, sino que se realizó en las oficinas centrales del “Edificio Sede” y el “Edificio Anexo” donde, además de los cuadros Políticos, los grupos predominantes son Técnicos, Profesionales y Administrativos. Por este motivo, centraremos nuestro análisis en estos grupos, teniendo presente las

diferencias que pueden existir en ambientes más alejados del centro o con predominio de grupos obreros.

Clima de colaboración, compañerismo: Ubicado en el centro de la planta del subsuelo y lejos de cualquier ventana, el acceso a los ascensores que sirve de entrada y salida a la mayoría de los funcionarios es un lugar cerrado, grande, masivo, impersonal, oscuro. Sin embargo, lo que allí se respira es un espíritu de cálida camaradería y compañerismo entre personas que se saludan afectuosamente y conversan durante el viaje en ascensor.

Ese compañerismo es reflejo del clima laboral en las oficinas centrales de la IM. La apertura, transparencia y la voluntad de colaboración son otros aspectos del clima constatados durante la investigación. Las reuniones, que no formaban parte de ninguna agenda de sus departamentos, se concretaron fácilmente con personas ocupadas y sin mediar más que el pedido de un “conocido” de la Intendencia. Durante las reuniones con un extraño que grababa la conversación, las personas se sentían cómodas para hablar con franqueza de todos los temas, para decir lo que funcionaba bien y lo que no, sin importar el cargo de las personas involucradas en el relato.

En el trabajo cotidiano, esta buena disposición a la colaboración se observa tanto dentro de las áreas como entre áreas diferentes y es especialmente visible en el contexto de proyectos, cuando metas importantes deben ser logradas en plazos exiguos. Sobre todo, si el pedido de colaboración se refuerza desde el liderazgo del sector.

Es posible que la propia complejidad de la organización alimente este buen clima de compañerismo. Los pesados procedimientos burocráticos y la densa normativa, por un lado restringen la movilidad de las personas, pero al mismo tiempo dan estabilidad y minimizan las oportunidades de rivalidad y conflicto. También la marcada centralización vertical hace que la mayoría de las decisiones que pueden afectar a las personas sean tomadas desde el nivel político, reduciendo aún más las oportunidades de conflicto entre compañeros de carrera.

Y también de alienación: Parece contradictorio, pero este buen clima de compañerismo y colaboración convive con lo que varios entrevistados mencionaron como “alienación”. Alienación respecto del resultado del trabajo, respecto al ciudadano, respecto del impacto en generación de valor público y respecto del trabajo de otras áreas de la Intendencia que intervienen antes o después en el proceso. En palabras de uno de los entrevistados “las áreas administrativas que son de soporte saben que tienen que hacer una tarea, pero no

saben por qué tienen que hacerla; se pierde el sentido... la tarea se convierte en un fin en sí mismo... ahí es que se pierde el vínculo con los otros”

Esta “alienación” tradicionalmente se reflejó en desconocimiento de objetivos estratégicos y su relación con el trabajo de las personas. Una parte importante de la actual estrategia apunta a disminuir esta disfunción y mejorar el alineamiento de las personas con la visión y los objetivos estratégicos.

Al parecer, para las personas existen dos estrategias básicas posibles para enfrentar la pesadez de las estructuras y las trabas formales del sistema. Una, de carácter afirmativo, es la colaboración informal amistosa para superarlas. La otra, es lo que algunos entrevistados mencionan como “ser aplastados por el sistema” y su resultado es la alienación, la falta de sentido en el trabajo, la falta de iniciativa y compromiso con los resultados y con la excelencia.

Apego a las formas por encima de los resultados: de acuerdo al relato de los entrevistados, el sistema burocrático que busca dar garantías a través de la exigencia en el rigor de procedimientos y una normativa detallada, ha derivado en que no sólo se hacen las cosas de acuerdo a las normas previstas, sino que lo que no está previsto en la normativa no se hace.

Este apego de la cultura a las normas se combina con la “alienación” antes mencionada para producir lo que varios entrevistados mencionaron con una falta de compromiso con los resultados. El compromiso es con la norma, con la forma estandarizada de hacer las cosas, no con el resultado de la actividad. Se traduce también esto en “hago lo que me mandan y no hago lo que no me mandan”, al tiempo que la actividad en general cesa cuando se presenta un obstáculo organizacional y se asume como normal que las cosas se desarrollen lentamente.

La consecuencia, de acuerdo a muchos entrevistados, es una baja orientación a la excelencia y poca iniciativa en gran parte de los funcionarios. Otra vez ésta no es una actitud generalizada. Convive con verdaderos campeones de la eficiencia, el espíritu emprendedor y la efectividad que hacen avanzar la organización pese a todos los obstáculos.

Apego a los métodos establecidos: varios entrevistados mencionaron que el sistema relativamente rígido de asignación de cargos hace que las personas ocupen los mismos cargos por mucho tiempo y eso reduzca la experimentación con nuevas formas de hacer

las cosas. Algunas expresiones de este tema son “la misma gente esté hace 20 años en el mismo lugar, con el mismo puesto” “se queda en su zona de confort, mi escritorio, mi tema, esto es mío”, “y los métodos son muy difíciles de cambiar porque creen que sus métodos de hace 20 años son los mejores”, “esto es así y siempre se hizo así”, “esto ya me lo trajeron y no funcionó”.

Hambre de innovación y cambio: Al mismo tiempo que los entrevistados mencionan una y otra vez este conservadurismo y excesivo apego a las normas, abundan también en relatos de personas de todas las áreas, comprometidas con los cambios, exigiendo mayor velocidad, mayor alcance, prestando su testimonio a favor del cambio y entusiasmándose (en particular los jóvenes) ante la posibilidad de probar cosas nuevas e innovar. En el estudio se ha observado repetidamente el fuerte compromiso de las personas con los cambios, vinculado a oportunidades reales de participación.

Más que una diferencia entre personas más y menos conservadoras, más y menos afines a los cambios, parece tratarse de una diferencia de oportunidades concretas de participar, de ser parte del cambio. Como dijo uno de los entrevistados “los compañeros de la IM son más abiertos a mejorar que la idea general que hay. Ahora sí, hay que escucharlos y entender lo que necesitan”.

Cultura de medición en desarrollo: Los entrevistados también manifestaron enfrentarse a una falta de cultura de medición, registro y planificación. Estos rasgos de la cultura no son compartidos por igual en todas las áreas. Al inicio del proyecto Compromisos de Gestión, algunas áreas como Saneamiento o Atención a la Salud tenían prácticas bastante desarrolladas de planificación y gestión por objetivos que facilitaron la adopción de esta nueva herramienta. En otras áreas en cambio, esa cultura era casi inexistente. Hay consenso en señalar que los varios períodos de compromisos de gestión, con su práctica de medición, registro y foco en metas, sumados a la constante prédica del actual Intendente, “información para la toma de decisiones”, han llevado a ampliar la difusión de la cultura de medición, registro y planificación.

Poca valoración de la gestión del lado humano del cambio: en todos los casos estudiados es clara la intención de involucrar a las partes interesadas y comunicar cuidadosamente a varios niveles. No obstante, varios entrevistados mencionaron encontrarse, sobre todo en ámbitos técnicos, con la idea de que la gestión del lado humano del cambio no aporta valor o consume demasiado tiempo y recursos.

Los efectos de esta idea se ven potenciados por las presiones de tiempos cortos que inducen a los equipos de proyecto a concentrar los esfuerzos en la terminación de la “solución” técnica y que el diálogo con las partes interesadas no sea suficientemente profundo ni frecuente, limitando el alcance y el impacto de los procesos de cambio. También conduce a una tensión con las partes interesadas que no se sienten escuchadas, sienten que los cambios se les imponen que, a su vez, vuelve a reducir la calidad del diálogo.

Por otra parte, los casos estudiados incluyen notables experiencias de participación de partes interesadas y muy claros resultados de una estrategia de gestión del cambio que demuestran la potencia de estas herramientas.

Redes sociales: Las redes sociales de conocidos son otra característica saliente de los procesos sociales en la Intendencia. Éstas son de gran valor para facilitar la coordinación y la comunicación horizontal ágiles dentro de la compleja estructura, con su entramado de departamentos, divisiones, servicios, oficinas, lugares y la rigidez de los procedimientos burocráticos. Estas redes permiten saltar la lentitud y las ineficiencias de las cadenas verticales (ej. mensajes que se pierden en algún nivel de subida o bajada) y los pesados procedimientos burocráticos.

Las personas valoran y cuidan estas relaciones y éstas se refuerzan mutuamente con el buen clima de compañerismo y colaboración observado. El uso de estas redes informales, basadas en la confianza personal, pueden también tener un efecto secundario menos positivo, llevando a un relajamiento de las pautas metodológicas formales (ej. documentar acuerdos).

Integración de cuadros políticos y de carrera: Cada cinco años, el recambio de los cuadros políticos plantea la necesidad de conformar equipos de trabajo efectivos entre las direcciones políticas y funcionales. La integración de ambos niveles de la estructura es un aspecto crítico de la vida de la organización y clave para la capacidad de acción estratégica. Los directores políticos, jerárquicamente superiores, tienen el poder formal legítimo y el acceso a los órganos superiores de conducción estratégica. Los directores de carrera, además de estar en el lugar natural para liderar las operaciones, tienen el poder experto que le confiere el conocimiento profundo de la normativa, los sistemas y los caminos para lograr resultados en esta compleja organización. Esto se suma a sus redes de conocidos, cruciales para acelerar el logro de resultados.

Aun cuando los cargos de conducción política y los cargos de conducción de carrera puedan compartir una misma visión, sus horizontes temporales, sus intereses, objetivos y compromisos son diferentes. Los directores políticos tienen un período de 5 años para concretar los proyectos con los que están comprometidos personal, política o electoralmente. Existe consenso en que el período útil se reduce a 3 años, ya que el primero se consume en entender y tomar las riendas de la organización y en el último gran parte de las energías disponibles están puestas en el próximo período electoral. Por su parte, los directores de carrera, han venido construyendo la organización desde antes y tienen un horizonte de permanencia más largo. Entienden más profundamente los detalles de la organización y probablemente están más comprometidos con el statu quo que contribuyeron a construir y cuyas razones comprenden.

Cuando estas dos perspectivas no logran articularse armoniosamente, puede ocurrir que los directores políticos decidan avanzar con sus proyectos con poca participación de sus directores de carrera, a veces sin consultarlos, apoyándose en asesores e incluso delegando en éstos la implementación. En estos casos, es normal que los directores de carrera acaten las decisiones de sus superiores jerárquicos, pero no contribuyan con toda su energía, recursos, redes, capacidad de liderazgo e iniciativa al logro de esos resultados.

Decisiones políticas como dato de la realidad: Otra característica cultural, repetidamente observada durante el estudio, es la aceptación de las decisiones de nivel político como “datos de la realidad”.

Esto no significa que no haya espacio para que las direcciones de carrera planteen revisar las decisiones con argumentos debidamente fundados, pero refleja la complejidad de las negociaciones a nivel político entre directores de departamento diferentes y los varios niveles de dirección política en cada departamento y las negociaciones en el gabinete.

En estas negociaciones intervienen diferentes intereses y prioridades, propios de los diferentes cometidos de los departamentos, además de visiones posiblemente diferentes (en cuanto a objetivos o a la forma de conseguirlos)^{xviii} y diferencias de estilos. Esto hace que a veces, las razones de las decisiones de nivel político se comuniquen hacia “abajo” sin demasiada explicación y que estas decisiones sean aceptadas como “datos de la realidad”.

Es una forma de lograr ejecutividad en una organización ya demasiado compleja pero, muchas veces, no contribuye a mejorar la motivación y el compromiso de las personas

hacia los proyectos. La presión de plazos cortos en los proyectos de cambio también intensifica esta asunción de las decisiones políticas como datos de la realidad.

IMPACTOS EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Agilización de la coordinación horizontal:** El buen clima de compañerismo y colaboración, sumados al cultivo de redes de conocidos, contribuyen en forma importante con los procesos de cambio al proporcionar un medio de coordinación horizontal alternativo a la compleja estructura y los pesados procedimientos formales.
- **Sustitución de metodología por contactos informales:** El uso de redes de conocidos, a la vez que agiliza la colaboración horizontal entre departamentos y divisiones, lleva, dado su carácter fundamentalmente informal, a un relajamiento metodológico que diluye la responsabilidad de los actores participantes y resta consistencia al avance de los proyectos.
- **Designación de referentes sin el perfil adecuado:** La co-existencia de una estructura política y una de carrera no completamente integradas hacen que, en ocasiones, los directores políticos designen como referentes de los procesos de cambio a sus asesores personales sin que estos tengan el necesario liderazgo a la interna de los sectores (para cumplir el rol de comunicación desde y hacia el proyecto) ni el conocimiento suficiente de los procedimientos operativos de la organización para contribuir en la predicción de impactos o la capacidad de cambio del sector.
- **Poco compromiso de los mandos medios:** La integración imperfecta de la estructura política y la de carrera también puede conducir a la falta de compromiso de los mandos medios con el cambio. Sobre todo si éstos no han participado en el diseño del cambio o si el mismo se siente como impuesto desde “arriba” o desde otra área.

II.5 – ESTRATEGIA

Misión: La Intendencia de Montevideo no tiene una misión expresamente definida como tal. La Constitución de la República, en su Sección XVI (arts 262 al 306, en particular 262, 274 y 275) determina las atribuciones del Intendente y le asigna las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental. Implícitamente, la misión de la Intendencia es atender los aspectos ejecutivos y administrativos del gobierno departamental. Los cometidos específicos del Gobierno Departamental son muy variados y se reflejan en la diversidad de cometidos de sus diferentes departamentos y divisiones. Algunos de estos departamentos sí tienen una misión (e incluso una visión) definidas, pero la Intendencia institucional carece de una definición en este sentido.

Es el Intendente, electo por la ciudadanía cada 5 años, quien interpreta su misión y aporta una visión y una estrategia para llevarla a cabo. Si bien el gobierno departamental ha correspondido a la misma fuerza política desde hace 28 años, cada equipo de gobierno tiene una impronta, un estilo, una visión, unas prioridades y un plan estratégico que les son propios y un marco temporal acotado para llevarlos a la práctica. El actual gobierno ha hecho especial énfasis en la fijación de objetivos y lineamientos estratégicos que se expresan en el documento Objetivos y Metas 2018, pero una definición de orden superior, que exprese una misión general a nivel de toda la Intendencia, aún no ha sido formulada.

Visión: Tampoco la visión de la Intendencia se ha formalizado en una declaración específica y concreta. Sin embargo, esta visión existe y es la que cada candidato a Intendente comunica a sus electores. A veces esa comunicación es más explícita, otras más implícita y permite a los electores formarse una idea (a su medida) de las intenciones del candidato. En el caso del actual Intendente, aunque no está formulada en una declaración concisa, la comunicación de la visión a sus electores ha sido bastante nítida y consistente con la impronta de su gobierno.

El actual gobierno departamental tiene una visión modernizadora muy marcada. Se expresa en múltiples iniciativas de valor público orientadas hacia la ciudad y sus habitantes. En el relacionamiento con los ciudadanos busca fomentar la transparencia y nuevos canales que aumenten su protagonismo en la iniciativa, la participación y la evaluación de resultados. También es modernizadora hacia la interna de la organización, apostando por una gestión profesional, la orientación a resultados, la priorización del logro de los objetivos estratégicos, la planificación, registro y medición de impactos, el desarrollo intensivo de

tecnologías de la información, la transversalidad, una mayor coordinación horizontal, vertical e interinstitucional y la superación de silos funcionales.

Todos estos conceptos se alinean con las transformaciones globales y de largo plazo en curso ya mencionadas. como la digitalización del gobierno o la gestión orientada a resultados. Constituyen parte de una visión crecientemente compartida y los sucesivos gobiernos avanzan a mayor o menor ritmo hacia ellas, de acuerdo a su perfil y estilo particulares. El actual, lo hace a paso redoblado, con determinación.

Son claras muestras de ello la creación del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente, la creación de una Unidad de Gestión de Proyectos Estratégicos y la inclusión de la opinión ciudadana como componente de la evaluación de resultados.

Objetivos estratégicos: Para el presente año, en el documento Objetivos y Metas 2018 se definen 36 objetivos estratégicos transversales, correspondientes a 6 lineamientos más generales:

- Promover un sistema de movilidad eficiente, sustentable y seguro
- Promover un desarrollo ambientalmente sustentable
- Fortalecer la inclusión social y la convivencia
- Impulsar un modelo de desarrollo sustentable e innovador
- Potenciar el relacionamiento con la ciudadanía y la participación
- Realizar una transformación cultural hacia una gestión eficiente, innovadora y transparente

Tres de ellos resumen la visión en relación a los tres ejes de la sustentabilidad (ambiental, socio-cultural y económica-productiva), incorporando adicionalmente elementos de innovación, creatividad y resiliencia, funcionales a otros objetivos más amplios que el desarrollo productivo. El cuarto Lineamiento se refiere a un tema particularmente transversal y esencial a nivel urbano como es el de la movilidad. Los dos últimos Lineamientos son intrínsecamente transversales: la participación y vinculación con la ciudadanía y la gestión interna.

Estos dos últimos lineamientos son particularmente relevantes al estudio de los procesos de cambio por referir específicamente al relacionamiento con sus partes interesadas tanto internas como externas a la organización. En particular, el sexto es claro respecto al cambio cultural que se intenta producir “Realizar una transformación cultural hacia una gestión

eficiente, innovadora y transparente. Desarrollar y mantener un modelo de gestión basado en la planificación, en la modernización tecnológica y de los procesos, en la profesionalización y el compromiso de los recursos humanos, garantizando la estabilidad financiera y una política de datos abiertos”.

El quinto, “Potenciar el relacionamiento con la ciudadanía y la participación”, no sólo implica un cambio en el relacionamiento hacia afuera, es un factor clave para el cambio cultural a la interna de la organización, tanto por reforzar los valores de orientación al ciudadano, creación de valor y servicio público, como por proveer los instrumentos de medida del impacto de la gestión interna en el entorno, sirviendo de ese modo para motivar internamente las actitudes que favorecen al cambio, la iniciativa personal, la excelencia y la innovación.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Desarrollo de talentos, cultura y capacidades organizacionales para el cambio:** La Administración actual impulsa una intensa agenda de transformaciones tanto en la Ciudad y el Departamento, hacia la creación de valor público, como hacia el interior de la organización que incluyen cambios culturales, de sistemas y estructurales. Esto impacta a los procesos de cambio por un lado energizándolos, desarrollando y fortaleciendo capacidades en la organización, creando oportunidades para el desarrollo de personas con talento para el cambio, desplegando y reforzando la nueva cultura de cambio, innovación y orientación a resultados e impactos en la ciudadanía.
- **Operación cercana al punto de saturación del cambio:** Por otro lado, esta intensa agenda también sobrecarga algunas áreas y personas claves para los cambios y moviliza fuertemente a toda la organización en un punto cercano al de saturación de cambio. Ambos aspectos deberían ser monitoreados y atendidos.

II.6 - PROCESO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA

Horizonte de planificación: La renovación completa del gobierno cada 5 años, limita en general a ese plazo la capacidad de planificación de las administraciones. Los proyectos con un horizonte más largo, requieren acuerdos políticos que se expresan en mayorías especiales en la Junta Departamental. Para las demás iniciativas, el período útil de

gobierno, suele estimarse en poco más de 3 años, ya que buena parte del primero se ocupa en entender y tomar las riendas de la organización, mientras que el último suele estar tan afectado por la actividad política electoral que apenas alcanza para completar operativamente planes que ya estuvieran en ejecución. En estos 3 años se concentra la mayor parte de los esfuerzos de transformación y de concreción de la visión propuesta por el equipo de gobierno.

Formulación estratégica: El proceso de formulación y gestión estratégica ha sido rediseñado en el actual período de gobierno, de modo de potenciar la orientación a resultados de toda la organización y articular mejor los objetivos estratégicos con los operativos.

En períodos anteriores, el documento de Objetivos y Metas era elaborado por cada Departamento y Municipio en forma independiente, detallando en cada caso sus objetivos generales, objetivos específicos y metas. Esta dinámica complejizaba la visión de procesos institucionales transversales, lo que se reflejaba en un documento extenso y fragmentado^{xix}. Esta fragmentación llevaba a una desconexión entre la gestión estratégica y la operativa, restando a la dirección capacidades para la implementación efectiva de las estrategias diseñadas.

Para el presente ejercicio, en cambio, se definió un número reducido de Lineamientos y Objetivos Estratégicos, transversales a toda la Institución y corresponde a cada Departamento y Municipio identificar a qué Lineamientos y Objetivos transversales contribuye. Dicha contribución luego se mide mediante un conjunto de metas e indicadores con criterios unificados para toda la Institución. Para facilitar la gestión estratégica, se distinguen diferentes niveles de planificación (estratégica y operativa) que son tratados en forma independiente. Los objetivos estratégicos con sus metas e indicadores asociados están plasmados en el documento de Objetivos y Metas 2018 y cumplen con los criterios de relevancia/alineamiento estratégico, simplicidad de metas e indicadores (para hacerlos accesibles a la ciudadanía), orientación a resultados y gestión de proyectos.

Durante 2018 la IM está avanzando en la construcción de un cuadro de mando integral. Una vez completo, este instrumento dotará de una mayor integridad y una mayor comprensión de la importancia estratégica de cada proyecto de cambio.

Ejecución estratégica: La organización tiene una desarrollada práctica de ejecución estratégica a través de proyectos formalmente definidos. Los proyectos de carácter estratégico se vinculan a alguno de los lineamientos y objetivos vigentes. En la receptividad general de la organización a estos proyectos influye:

- el alineamiento de los proyectos con la visión y la estrategia generales,
- el grado de compromiso del gabinete con el proyecto
- la coherencia, la transparencia y la claridad con que sea comunicada la importancia estratégica de cada proyecto

De acuerdo al Strategic Execution Framework de la Universidad de Stanford^{xx} también la consistencia entre planeación y ejecución del proyecto es clave para asegurar el apoyo sostenido de la organización. En los casos estudiados, cuando se observaron discrepancias entre el cambio planeado y el ejecutado, estas se debieron a

- una subestimación de la complejidad del cambio,
- una sobrestimación de las capacidades técnicas de la organización,
- plazos cortos prometidos por proveedores,
- cambios en las prioridades a nivel político o
- insuficiente alineamiento de la coalición conductora respecto al alcance del proyecto que requirió renegociaciones y redefiniciones sobre la marcha.

En estos casos, no fue la falta de alineamiento del proyecto con la visión o la estrategia, sino las demoras y la generación de expectativas frustradas en las partes interesadas lo que generó variaciones en el apoyo de la organización al proyecto, así como sobrecarga y desgaste en el equipo de proyecto.

Continuidad de iniciativas a través de los ciclos electorales: La dinámica de cambios de gobierno también plantea un desafío a la supervivencia de los proyectos a través del cambio de gobierno. Normalmente, estos desafíos se resuelven constructivamente, aprovechando el legado de administraciones anteriores como base y adecuándolo, si hace falta, para cumplir mejor con la visión del nuevo gobierno.

Las principales iniciativas, requieren aprobación y frecuentemente creación de normativa por parte de la Junta Departamental. Ello implica la discusión y el acuerdo políticos con todas las agrupaciones de la fuerza de gobierno y muchas veces también con la oposición. Este proceso ayuda a generar acuerdos que trasciendan los sucesivos períodos de

gobierno y también a cristalizar en normativa los principales puntos de esos acuerdos, facilitando la supervivencia y el desarrollo de las iniciativas de más largo plazo.

IMPACTO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:

- **Fortalecimiento de la capacidad de acción rápida:** Se trata de una capacidad organizacional, de la entrega personal sumada a la habilidad para cooperar al interior de los equipos y entre diferentes áreas implicadas en los momentos de mayor presión de tiempo y frente a objetivos altamente desafiantes. Los plazos cortos exigidos por la dinámica de los ciclos electorales y la fuerte componente política del sistema organizacional han desarrollado esta capacidad, particularmente en los equipos y áreas más frecuentemente involucradas en los procesos de cambio.
- **Reducción de la metodología de gestión de cambio:** Los límites temporales para la acción estratégica imponen a los gobiernos la necesidad de actuar rápidamente. Aunque esto debería traducirse en un trabajo de planificación y gestión de cambio más cuidadoso que asegure el buen desarrollo de los proyectos, en ocasiones deriva en insuficiente evaluación y participación de partes interesadas y un foco en la implementación que puede llevar a un inadecuado diagnóstico de la situación. Esto no sucede en todos los casos, pero cuando algo falla, ocurre. En algunas áreas existe una creencia extendida que “no hay tiempo para acompañar a las personas en la transición”.
- **Cambios de alcance que afectan la credibilidad y el apoyo de partes interesadas:** Si las capacidades organizacionales o los plazos requeridos no son previstos adecuadamente o hay cambios en las prioridades o una definición inicial de alcance sin suficiente apoyo de la coalición de líderes, se pueden dar cambios en el alcance de los proyectos y demoras que afectan la credibilidad del cambio, el apoyo de las partes interesadas y desgasta al equipo de proyecto. Métodos ágiles de gestión de proyectos podrían ser una solución, pero estos requieren de una concepción ágil desde el principio (haciendo a todos conscientes de la naturaleza cambiante del proyecto), la integración de la capacidad de gestión ágil de proyectos en la cultura y un mayor involucramiento de las partes interesadas.

- **Mayor comprensión de la visión y apoyo de líderes:** Aunque todavía es pronto para evaluarlo, es esperable que el nuevo proceso de formulación estratégica conlleve un mayor alineamiento, un mejor entendimiento del vínculo de los proyectos con la estrategia, un mayor compromiso de los líderes con los proyectos de cambio estratégico y un mayor apoyo por parte de toda la organización.
- **Apoyo disminuido por descreimiento:** Varios entrevistados mencionan la tendencia de las partes interesadas a descreer de las iniciativas de cambio, asociada al historial de iniciativas que fueron dejadas de lado o postergadas. Son casos en que la ejecución del cambio no coincide con el planificado y comunicado que llevan a que los cambios puedan recibir un apoyo poco entusiasta y un escepticismo que puede comprometer el éxito y los plazos de los proyectos.
- **Potenciación de la resistencia pasiva:** El corto período útil disponible entre elección y elección atenta contra la capacidad de concretar las iniciativas de cambio. Ello puede conducir al descreimiento y el apoyo poco entusiasta, pero antes que eso, es un factor que potencia a las partes conservadoras y opuestas a los cambios, haciendo que el tiempo pase “a su favor”.

III – PROCESOS DE CAMBIO: CASOS ESTUDIADOS

III.1- MARCO CONCEPTUAL Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

La investigación se basó en tres proyectos de cambio, dos de ellos concluidos (Compromisos de Gestión y Expediente Electrónico) y uno en ejecución (Ventanilla Única de Atención Ciudadana, luego redefinido como Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía).

No es el propósito de esta investigación sacar conclusiones sobre cada uno de los proyectos en forma aislada, sino utilizar la información surgida de ellos en forma conjunta, para identificar algunos problemas y debilidades presentes en la organización, así como las fortalezas, capacidades y recursos que podrían servir de sustento a su solución.

En esta sección se utilizará primero el Modelo de 8 Pasos para Crear Grandes Transformaciones propuesto por John Kotter (1996) para describir y analizar los procesos estudiados. En un segundo paso se hará un relevamiento de lo que la investigación internacional define consistentemente como buenas prácticas de gestión del cambio. Para ello se utilizarán los resultados comparados de investigaciones de Prosci⁴ e IBM Global Business Services.

En el siguiente capítulo, las mismas herramientas serán utilizadas como marco conceptual para la propuesta de un plan de intervención.

El modelo de 8 pasos para crear grandes transformaciones

Kotter es uno de los autores más influyentes en cambio organizacional y una de las referencias mundialmente más utilizadas⁵. El modelo tiene claros antecedentes en el de Lewin (1951) de 3 etapas descongelamiento-transformación-recongelamiento,

⁴ Fundada en 1994, con más de 45.000 practicantes certificados a la fecha y dando servicio a clientes en 45 países, Prosci es la mayor consultora del mundo especializada en Cambio Organizacional. Ha trabajado con 80% de las empresas de la lista Fortune 100. Conduce investigaciones bianuales en Cambio Organizacional desde hace 20 años. Especialmente famoso es su modelo ADKAR sobre la ruta individual en los procesos de cambio

⁵ Este modelo propuesto originalmente por John Kotter en su artículo *Liderar el Cambio: ¿Por qué fracasan los intentos de transformación?* (1995) y desarrollado con más detalle en su libro de 1996 *“El líder del cambio”* es estructuralmente coincidente con el modelo clásico de tres fases de Kurt Lewin (1951) y continúa siendo el modelo más utilizado y referido para la gestión de cambio organizacional. Ver por ejemplo *Managing Change in OECD Governments*, OCDE, Huerta Melchor (2008), o en *Governance Reform under Real-World Conditions*, BANCO MUNDIAL, Odugbemi & Jacobson (2008) y también en *Leading Effective Change*, SHRM Foundation, John Austin (2015)

desarrollando más el componente político de la gestión a través de la conformación de una coalición orientadora y una constante atención a la construcción y mantenimiento de la adopción del cambio en todas las etapas y a todo nivel en la organización. Resumidamente propone los siguientes pasos.

1- Establecer un sentido de urgencia

Kotter entiende que establecer un sentido de urgencia es crucial para ganar la necesaria cooperación. En un clima de alta complacencia las transformaciones normalmente se estancan porque muy pocas personas están interesadas en trabajar en el cambio. Con un bajo sentido de urgencia es difícil reunir un grupo con suficiente poder y credibilidad para guiar el cambio o convencer a personas clave de dedicar el tiempo necesario a comunicar la visión del cambio. Para hacerlo, recomienda:

- Examinar las realidades del entorno y competitivas (en el caso de la IM deberían considerarse las demandas y expectativas de la ciudadanía)

Identificar y discutir las crisis actuales o potenciales y las principales oportunidades

2- Crear una coalición conductora del cambio

Kotter dice que dada la dificultad de lograr grandes transformaciones, se necesita una gran fuerza para lograrlo. Pese a la tradicional visión del líder-héroe individual, dice que ninguna persona puede por sí sola desarrollar la visión correcta, comunicarla a grandes cantidades de colaboradores, eliminar todos los obstáculos clave, generar triunfos de corto plazo, liderar y gestionar docenas de proyectos simultáneos y anclar los cambios en la cultura organizacional. Y dice que los comités con poco poder consiguen resultados aún peores. Las recomendaciones son:

- Reunir un grupo con suficiente poder para liderar el cambio

Lograr que el grupo trabaje como un equipo

3- Desarrollar una visión y una estrategia del cambio

Los decretos ya no son efectivos para cambiar comportamientos. Las personas se limitan a cumplir en lo formal y sólo en lo visible. Tampoco el micro-management es la solución; consume enormes esfuerzos y extiende los plazos más allá de lo actualmente posible. La visión provee una dirección clara de largo plazo hacia la cual se pueden orientar las muchas decisiones operativas y coordinar los esfuerzos de miles y miles de personas, al tiempo que motiva a la gente y las inspira con una imagen de futuro atractiva por la que las personas

están dispuestas a soportar algunas incomodidades durante el camino. Para eso es necesario:

- Crear una visión que ayude a dirigir el esfuerzo del cambio

Desarrollar estrategias para alcanzar esa visión

4- Comunicar la visión del cambio

El verdadero poder de una visión sólo se libera cuando la mayoría de las personas involucradas en un emprendimiento o actividad tienen una comprensión compartida de su dirección y metas. Esto se hace posible al:

- Usar todo medio posible para comunicar constantemente la visión del cambio y la estrategia
- Lograr que la coalición del cambio comunique con su ejemplo el comportamiento esperado de los empleados

Kotter hace especial énfasis en la necesidad de comunicación de ida y vuelta; es necesario escuchar además de hablar. Muchas veces los colaboradores pueden ayudar a terminar de dar forma a la visión. Sobre todo los más capacitados necesitan poder plantear sus dudas, sus inquietudes, incluso desafiarla, antes de adoptarla por completo y convertirse en entusiastas impulsores del cambio.

5- Habilitar a las personas a desplegar el cambio ampliamente

Aun cuando los pasos anteriores se hayan logrado, numerosos obstáculos pueden frenar a los empleados en la consecución del cambio. Kotter identifica 4 principales: la estructura organizacional que dificulta la acción necesaria, la falta de habilidades que socava la efectividad de las acciones, los jefes que desalientan las acciones orientadas al cambio y los sistemas de información y personal que entorpecen o desestimulan la acción. Lo que recomienda es:

- Eliminar los obstáculos organizacionales para el cambio
- Cambiar los sistemas y estructuras que socavan la visión del cambio

Alentar la toma de riesgos e ideas, actividades y acciones no tradicionales

6- Generar triunfos de corto plazo

El modelo advierte sobre las diferencias entre los apasionados creyentes en el cambio, la mayoría de las personas que necesitan ver algunos elementos convincentes para comprometerse y finalmente, aquellos que se oponen abierta o silenciosamente a los cambios. El primero de esos grupos es normalmente el que inicia el cambio y no necesita

pruebas para seguir impulsándolo, pero todos los demás sí las necesitan. Esto ocurre en todos los niveles y rincones de la organización. Los triunfos a corto plazo no sólo permiten creer en el cambio; son un modo efectivo de quitar fuerza a la prédica de los opositores en contra del cambio.

- Planificar para obtener mejoras visibles de desempeño.
- Asegurar que esas mejoras sean alcanzadas

Reconocer y recompensar visiblemente a las personas que hicieron posible el logro

7- Construir sobre el mismo cambio

Uno de los grandes peligros que enfrentan los esfuerzos de transformación es creer demasiado pronto que se ha obtenido la victoria. Cuando esto sucede y se celebra anticipadamente, las fuerzas impulsoras del cambio se relajan, se toman un “merecido descanso” luego de la batalla y es la oportunidad que tienen las fuerzas de la resistencia para lograr que la organización vuelva a deslizarse hacia la vieja-conocida forma de hacer las cosas. Por ello Kotter recomienda seguir adelante desarrollando el cambio en nuevos frentes, seguir avanzando.

- Usar la credibilidad aumentada para cambiar todos los sistemas, políticas y estructuras que no sean coherentes con la visión del cambio.
- Contratar, desarrollar y promover a las personas que puedan implementar la visión del cambio

Revigorizar el proceso con nuevos proyectos, temas y agentes de cambio.

8- Anclar el cambio en la cultura organizacional

Las creencias y valores básicos de una organización y los comportamientos asociados son difíciles de cambiar. Tienen la fuerza de la costumbre, de la identidad y de ser compartidos por los grupos que componen la organización. Se asientan en viejos logros y son fuente de orgullo. Las grandes transformaciones implican algunas inconsistencias con los anteriores sistemas de valores y aunque en la superficie el cambio en comportamientos sea observable, por debajo persiste el conflicto con las creencias tradicionales que siguen siendo valoradas. Por ello Kotter sugiere:

- Mejorar el desempeño a través de comportamientos orientados al cliente y la productividad y por medio de mejor liderazgo y gerenciamiento.
- Articular las conexiones entre los nuevos comportamientos y el éxito organizacional.

Desarrollar medios para asegurar la continuidad de los liderazgos.

Mejores Prácticas en Gestión del Cambio

En su estudio sobre Mejores Prácticas en Gestión del Cambio, publicado en 2018^{xxi} sobre 1778 gerentes y agentes de cambio de organizaciones públicas y privadas de todo el mundo, la consultora especializada en cambio Prosci encontró que los factores con mayor impacto en el resultado de los proyectos, son:

1. **Movilizar un sponsor activo y visible:** este aspecto ha sido consistentemente señalado como el principal factor contribuyente del éxito a lo largo de todas las investigaciones de Prosci por más de 20 años. Los sponsors que demuestran activamente su apoyo a lo largo de todo el ciclo del cambio, se comprometen en actividades e influyen a sus pares para sostener la adopción son críticos para lograr los resultados buscados por el cambio.
2. **Dedicar recursos específicos de gestión del cambio:** en la investigación surge como clave la importancia de que los recursos sean experimentados en gestión de cambio, trayéndolos a la organización desde fuera cuando no están disponibles internamente.
3. **Aplicar un abordaje de gestión de cambio estructurado:** emplear una metodología estructurada genera un proceso formal, con pasos claros que guían al equipo y proveen un lenguaje común que facilita la aplicación de la gestión de cambio en los proyectos y a nivel organizacional. La investigación señala que el abordaje ideal es ajustable a las demandas del proyecto, pro-activo en su desarrollo y suficientemente flexible para ser adaptado en las distintas fases del proyecto.
4. **Alentar la participación de las personas y lograr su compromiso:** se señala como importante atender a los beneficios del cambio para las personas e involucrar a los empleados tempranamente en el ciclo de vida del proyecto y la generación de “campeones” del cambio para multiplicar las comunicaciones de la visión cara a cara.
5. **Comunicar abierta y frecuentemente:** la investigación destaca la importancia de la frecuencia, la consistencia, la transparencia y el uso de múltiples canales complementarios. Algunos temas que deben incluirse son las principales razones del

cambio, las expectativas, las perspectivas de largo plazo y la forma en que el cambio impactará a los empleados.

6. **Integrar la gestión del cambio en la gestión del proyecto:** los resultados del proyecto se ven favorecidos cuando la gestión del cambio se integra sólidamente con el equipo de proyecto y sus líderes desde el comienzo, habilitando la combinación de flujos de trabajo y la creación de una fuerza unificada de cambio.

7. **Comprometer a los mandos medios en el liderazgo del cambio:** En las etapas de preparación y transición hacia el cambio. el rol de la cadena de mandos directos es central para asegurar un buen liderazgo de las personas hacia el cambio, la interpretación del sentido del cambio para el área y las personas que la integran, identificar y atender impactos, inquietudes y resistencias, apoyara a las personas en la transición y funcionar como enlace entre el área y el equipo de proyecto, actuando como comunicadores e impulsores de la visión del cambio. Una vez establecido el cambio el rol de los mandos medios es nuevamente clave para asegurar el logro de los resultados e impactos buscados en forma sostenida, a través de un aprovechamiento máximo de las herramientas desarrolladas.

Estos resultados son consistentes con los de otras investigaciones sobre el mismo tema. El reporte “Making Change Work” de IBM 2014^{xvii}, informa sobre los resultados de una investigación realizada sobre casi 1.400 profesionales responsables por diseñar, crear o implementar el cambio en sus respectivas organizaciones, encuentra una serie de prácticas que son más frecuentes en las organizaciones que alcanzan mayor índice de éxito en sus proyectos. En la tabla siguiente se exponen las equivalencias de estas prácticas con las resultantes de la investigación de Prosci.

Cuadro 1 : Comparativo de Mejores Prácticas en Gestión del Cambio	
Mejores prácticas IBM – Making Change Work 2014	Mejores prácticas según PROSCI – 2018
Asignan a la alta dirección roles en el liderazgo del cambio	Movilizar un sponsor activo y visible
Incorporan actividades específicas de gestión del cambio en los proyectos desde el primer momento	Aplicar un abordaje de gestión de cambio estructurado
Incluyen entre los indicadores de éxito del proyecto medidas específicas de la gestión del cambio ⁶	Integrar la gestión del cambio en la gestión del proyecto
Involucran a la gerencia media en el liderazgo del cambio.	Comprometer a los mandos medios en el liderazgo del cambio
Adjudican responsabilidad a los líderes por los resultados del cambio	Comprometer a los mandos medios en el liderazgo del cambio
Atienden las sugerencias de los empleados y se actúa sobre ellas	Alentar la participación de las personas y lograr su compromiso
Elaboración propia en base a investigaciones de Prosci e IBM Global Business Services	

⁶ Como “adopción de nuevas habilidades y comportamientos”, “compromiso con los nuevos roles”, “grado de apoyo de los líderes”, “comprensión de beneficios organizacionales”.

III.2 – CASOS ESTUDIADOS

Caso 1: Compromisos de Gestión:

Durante el año 2010 el Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales impulsó la creación de un sistema de remuneración variable por resultados con el propósito de promover la eficiencia y la eficacia de los servicios hacia el ciudadano, medir el aporte de cada trabajador para su logro y abatir tendencialmente las inequidades retributivas^{xxiii}. La iniciativa surgió en el marco de las negociaciones con el sindicato por el Convenio Colectivo, como una forma de mejorar retribuciones y reducir las inequidades, pero vinculando esta mejora a los resultados.

Desde el punto de vista de la retribución, los Compromisos de Gestión, son un monto fijo de liquidación cuatrimestral, igual para todos los funcionarios alcanzados por el sistema. A fin de cumplir el objetivo de equidad, en el caso de funcionarios que perciben otras compensaciones adicionales, se paga sólo la diferencia con el monto de CG.

Cuadro 2: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 1 - Compromisos de Gestión
--

1- Establecer un sentido de urgencia

De modo similar a los demás cambios analizados, la urgencia por atender el cambio fue disparada por la decisión política de llevar adelante esta innovación. No se trata tanto de un “sentido de urgencia” (en el sentido de una crisis que debe ser atendida y requiere un cambio urgente) sino, más bien, de una visión para crear algo nuevo ⁷ , impulsada y sostenida por decisión política y autoridad formal.
--

Esta decisión política se apoyó rápidamente con su institucionalización (mediante decretos y resoluciones) y la ampliación de la base de acuerdo (Sindicato, Junta Departamental, Gabinete). Una vez logrados, esos acuerdos requerían una respuesta ejecutiva que respaldase la palabra empeñada y los compromisos asumidos en la mesa de negociación.

⁷ En su clásico artículo “*The Heart of Learning Organizations*” Fred Kofman y Peter Senge señalaban “la mayoría de los líderes creen que las personas sólo están dispuestas a cambiar en tiempos de crisis. Esto lleva a la estrategia de liderazgo más extendida – crear una crisis, o al menos la percepción de una crisis. Las crisis pueden producir episodios de cambio. Pero producen poco aprendizaje” y “la resolución de problemas es fundamentalmente distinta del acto creativo. El solucionador de problemas intenta que algo desaparezca; el creador intenta traer algo nuevo a la existencia”. Tanto en este caso, como en los dos siguientes

En la fase de ejecución el sentido de urgencia fue alimentado con objetivos desafiantes y plazos cortos⁸, que mantuvieron alejada la actitud de complacencia y enfocaron las energías en la concreción del cambio.

2- Crear una coalición poderosa

El proyecto surge de la iniciativa del Director de División Administración de Personal y el Director del Departamento Gestión Humana. A estos pronto suma su apoyo la Intendente y el Director del Departamento de Recursos Financieros.

Políticamente, la propuesta tenía antecedentes a nivel nacional en el artículo 13 de la ley 18362, promulgada dos años antes. Ello supone una validación del instrumento Compromisos de Gestión a nivel de los partidos políticos que componen el gobierno. También les proveía un marco legal y los proponía como herramienta de gestión pública de nueva generación.

Aun así, el proyecto requirió una larga discusión política en el gabinete (que llevó meses) para clarificar y alinear los conceptos filosóficos implicados. Este proceso terminó con un acuerdo que laudó la discusión y que, sumado al claro apoyo de la Intendente, resultó clave para que la mayoría de los Directores de Departamentos abrieran sus puertas al proyecto.

El continuado apoyo de la Intendente en instancias críticas del proceso y el decidido impulso del sponsor y el Comité de Dirección del Proyecto, siguieron aportando la fuerza necesaria al impulso de cambio.

3- Desarrollar la visión y la estrategia

Compromisos de Gestión fue uno de los proyectos en que la adopción del cambio era (relativamente) voluntaria; al menos en el momento, ritmo y alcance de su adopción. Esta cuota voluntaria de la adopción hacía más importante la formulación de una visión atractiva.

⁸ En *“Liderar el cambio: por qué fracasan los esfuerzos de transformación”* John Kotter decía “A menudo los ejecutivos se quejan de verse forzados a producir triunfos de corto plazo, pero he descubierto que la presión puede ser un factor útil en un esfuerzo de cambio. Cuando a las personas les queda claro que un cambio importante tomará mucho tiempo, los niveles de urgencia pueden decaer. El compromiso con triunfos de corto plazo pueda ayudar a mantener en alto el nivel de urgencia y forzar un pensamiento analítico detallado que clarifique y revise visiones”. Esta lección parece estar bien comprendida en la Intendencia como organización, tanto desde el nivel político que consistentemente fija plazos breves y metas ambiciosas, como por los cuadros de carrera que asumen esos plazos, realizan esfuerzos extraordinarios y utilizan las metas exigentes como palancas para lograr los resultados.

La visión que impulsó el cambio fue la de una Intendencia más eficiente y eficaz en sus servicios al ciudadano a partir de una mayor motivación y orientación a resultados de los funcionarios. El mecanismo también se vio como una oportunidad para reducir el problema de las inequidades retributivas que generaba insatisfacción en las personas y dificultaba su movilidad horizontal.

La visión propuesta combinaba tres elementos:

- una mayor motivación y compromiso de los funcionarios con los objetivos organizacionales que redundaría en una mejor gestión en calidad y cantidad del desempeño de los servicios
- la eliminación progresiva de inequidades retributivas que afectaban a los funcionarios alcanzados (se lograría a través del incentivo económico asociado al logro de los compromisos)
- aumentar la capacidad de gestión de la organización, mejorando el conocimiento de cómo se hacen las cosas, generando información sobre la capacidad de servicio, e identificando cuellos de botella que afectan seriamente la gestión y logrando una mayor movilidad efectiva de los funcionarios

Los primeros dos componentes atendían las necesidades sentidas por los funcionarios y sus jefes directos. El tercero (y naturalmente también los dos primeros) interesaba fundamentalmente a la dirección superior y media, que muchas veces carecía de herramientas de gestión fiables basadas en información. A estos componentes de la visión se sumaba, como atractivo muy concreto, la remuneración adicional por el logro de los objetivos.

Los objetivos declarados en la resolución del Intendente 3916/11 y el decreto de la Junta Departamental 33.753 eran:

- Contribuir a la mejora de la gestión pensando en los vecinos de Montevideo
- Proporcionar una herramienta de gestión que permita:
 - Motivar e incrementar el compromiso de los funcionarios
 - Mejorar el conocimiento de cómo hacemos las cosas
 - Generar información sobre la capacidad de servicio del organismo
 - Identificar cuellos de botella que afectan seriamente a la gestión
- Eliminar tendencialmente las inequidades retributivas
- Facilitar la movilidad de los funcionarios dentro del organismo

Se fijó como meta la de incorporar al sistema 1.200 personas al año hasta cubrir los 4.800 que no percibían partidas salariales adicionales.

Para lograrlo:

- se constituyó el proyecto y se lo dotó de recursos, conformándose el Equipo de Trabajo, que tendría como primera tarea la de elaborar un Modelo, con un Plan de Trabajo a dos años^{xxiv} El equipo fue constituido por un grupo de personas jóvenes provenientes de diferentes servicios del Departamento de Gestión Humana y la Coordinadora del Proyecto que fue contratada por un periodo de 3 años a tal fin.
- se nombró un Comité de Dirección del Proyecto integrado por el Director de División Administración de Personal, la Directora de División Ejecución Presupuestal, el Director de Servicio Planeación y Desarrollo de Gestión Humana y la Coordinadora del Proyecto. Aunque el proyecto no tuvo un sponsor formalmente definido, sus roles fueron cumplidos clara y activamente por el Director de la División Administración de Personal y el Director del Departamento de Gestión Humana y Recursos Materiales.
- se desarrolló una metodología de implantación a medida de la organización, basada en los principios de planificación operativa, involucramiento colectivo y participación de todos los funcionarios, seguimiento y evaluación permanente, auditoría y equidad retributiva
- se institucionalizó el modelo a través de una Resolución de la Intendente^{xxv} en que se establecían las actividades previstas, los apoyos y las responsabilidades para todas las partes en cada etapa, tanto las del Equipo de Proyecto como las de todos los niveles de dirección y funcionarios de los sectores alcanzados
- se desarrollaron las herramientas de apoyo (Manual Guía, Sistema Informático) y se concretaron los apoyos de otras áreas (Auditoría, Tecnología de la Información)
- se definieron apoyos de otras áreas para la implantación del modelo:
 - o a la Unidad de Auditoría de la IM se asignó la función de verificar el correcto registro de información para el cobro de la partida, aportando credibilidad, integridad y solidez a los sistemas de registro, medición y evaluación⁹.
 - o se designó un equipo de apoyo en Asesoramiento Jurídico.

⁹ En una segunda etapa la función de auditoría fue asumida por Administración de Personal para la auditoría de Compromisos de Gestión.

- la División Tecnología de la Información apoyó al proyecto en el desarrollo de un sistema de administración, seguimiento y liquidación de los Compromisos de Gestión

El Modelo de Implantación tenía como piedras angulares:

- los Planes Operativos Anuales (POA) a ser provistos por los Directores de cada Departamento con una indicación de objetivos prioritarios.
- los Equipos de Compromisos de Gestión Referentes (ECO-R) conformados, para cada área, por el Director de División, el Director de Servicio, Director de Unidad, Representante Sindical y funcionario/as del área que fueran referentes de los procesos y para apoyo administrativo.
- El Equipo de Compromisos de Gestión Central (ECO C, el equipo de proyecto) con la responsabilidad de proponer las dependencias en donde trabajar cada año la formulación de Compromisos de Gestión, iniciar el proceso en cada área, capacitar y brindar apoyo técnico y metodológico, asesorar y apoyar al Equipo de Compromisos Referente (ECO R) en las distintas etapas, asegura las instancias de formación e información necesarias al Equipo de Compromisos Referente (ECO R), centralizar y monitorea la información proporcionada por las dependencias referente al cumplimiento de los Compromisos de Gestión y monitorear el proceso
- el apoyo de la Unidad de Auditoría para el diseño y ejecución del plan de auditoría sobre el registro de indicadores y el logro de objetivos.

El proceso total era dividido por el modelo en tres etapas, cada una con responsabilidades bien definidas:

- 1) formulación: elaboración de la propuesta Compromiso de Gestión mediante una metodología participativa (ECO R)
- 2) aprobación: la firma del Compromiso de Gestión, previa aprobación de la propuesta del ECO R por la Dirección General de Departamento
- 3) puesta en marcha, seguimiento y evaluación: principalmente a cargo de cada dependencia, con la asistencia y seguimiento del ECO C y el uso de la aplicación informática desarrollada específicamente (SCG) para la carga de datos y seguimiento transparente de indicadores. Se preveía la posibilidad de ajustar las metas con razones fundadas aprobadas por la Dirección General del Departamento.

<p>En el último cuatrimestre de cada período debían formularse las metas del período siguiente.</p>
<p>4- Comunicar la visión del cambio</p>
<p>A nivel institucional, la visión del cambio fue comunicada con cobertura de prensa en oportunidad de la firma del acuerdo con la participación de la Intendente, Directores Departamentales, de División y representantes del sindicato.</p> <p>Luego, cada instancia importante del proyecto (al cumplirse una fase o incorporarse mejoras al Modelo) era oportunidad de una nueva comunicación institucional a través de la intranet, muchas veces con conferencias y cobertura de prensa.</p> <p>Con la asunción del nuevo gobierno, la adecuación del sistema a una nueva visión fue de nuevo objeto de un lanzamiento con participación del Intendente, Directores Departamentales, de División y Servicios.</p> <p>Estas comunicaciones institucionales se complementaron con una intensa agenda de reuniones de lanzamiento, dependencia por dependencia, al iniciarse en cada área la etapa de formulación y otra, ya aprobados los compromisos de gestión, antes de iniciar la puesta en marcha del sistema. Estas reuniones se realizaron en todos los locales y horarios correspondientes a cada dependencia con el objetivo de llegar a todos los funcionarios alcanzados por los compromisos.</p> <p>Estas reuniones ampliaban a las personas no integradas en los ECO R la posibilidad de plantear dudas, objeciones, opiniones y participar. Además del Equipo de Proyecto, participaban de la conducción de estas reuniones los Directores de División, Servicio y Unidad con lo que se aseguraba el respaldo y la articulación de la visión por parte de toda la cadena de mandos.</p>
<p>5- Habilitar a las personas a desplegar el cambio ampliamente</p>
<p>Las potenciales barreras para el cambio¹⁰ fueron abordadas con diferentes elementos de la estrategia.</p> <p>La inserción del proyecto de cambio en la estructura pre-existente fue facilitada con la constitución formal del proyecto, la institucionalización del modelo y la asignación de responsabilidades específicas a diferentes cargos en la estructura.</p>

¹⁰ En su libro “Leading Change”, Kotter identifica 4 barreras que limitan la capacidad de las personas para llevar adelante la transformación, aun cuando quieran hacerlo: estructuras formales que dificultan la acción a favor del cambio, falta de las habilidades requeridas, sistemas de información y de gestión de personal que entorpecen la acción y jefes que desalientan las acciones necesarias para la implementación de la visión.

- La integración de una consultora experta como Coordinadora del proyecto reforzó las habilidades necesarias para implementar este proyecto complejo y de amplio alcance. Este aspecto fue expandido con el desarrollo de manuales y procedimientos y la capacitación de unos 1.000 funcionarios a través de los equipos ECO-R. También contribuyó a ello el apoyo de áreas especializadas como Auditoría y TI.
- Los sistemas de información y de gestión de personal fueron adecuados para integrar el cambio y un equipo legal apoyó al equipo para dar solidez a la propuesta.
- El apoyo de la cadena de mando al proceso de cambio fue trabajado en varios niveles:
 - o en el gabinete durante la discusión del proyecto previa a su implementación,
 - o en cada dependencia, con un enfoque participativo que contemplaba especialmente a la línea de conducción, integrándola en los equipos ECO R a cargo de la implementación del cambio,
 - o a nivel político y de dirección con una activa participación de los sponsors y el comité de dirección en la remoción de obstáculos y la apertura de puertas,
 - o con la política de transparencia que permitía a todos los funcionarios alcanzados monitorear el avance hacia las metas y tomar acción en caso de considerarlo necesario
- Finalmente, la “prueba de fuego” para respaldar la acción de las personas y la credibilidad del sistema fue dada en el apoyo de la Intendente y el comité de conducción en las situaciones en que el equipo Central y Auditoría consideraron que correspondía no pagar los incentivos.

6- Generar triunfos a corto plazo

Pese a las gestiones para lograr una amplia base de acuerdo al proyecto no le faltaban detractores más o menos expresivos. Algunos decían que no hacía falta pagar más por cumplir con las obligaciones, otros que era una política “taylorista”, algunos en el sindicato querían que la remuneración adicional fuera fija. Cuando correspondía no pagar los incentivos (por metas no alcanzadas o un error en el registro de datos) los ánimos naturalmente se encrespaban.

Las resistencias latentes al proyecto hacían necesario tener éxitos a corto plazo que consolidaran el sistema. Los primeros casos de aplicación se orientaron a las dependencias en que se concentra la población que no percibe partidas adicionales (para maximizar el impacto), buscando llegar a distintos departamentos (alcance), incluyéndose casos en los que fuera más probable conseguir resultados rápidamente (asegurar éxitos), tanto por contar con mayor apoyo de los líderes, como por la pre-existencia de una cultura de medición y registro más desarrollada.

Un año después del lanzamiento se habían concretado 12 compromisos de gestión que alcanzaban a 1.275 funcionarios y se habían formulado planes operativos en 20 servicios como base para la fijación de compromisos. 448 funcionarios ya habían cobrado las partidas correspondientes al logro de las metas.

Para el 3er año 4.191 funcionarios y 64 sectores tenían compromisos de gestión, 3.500 personas habían participado directamente de capacitaciones, 300 habían participado en equipos ECO-R. Una encuesta mostraba que 83% de las personas se consideraba bien informada del sistema, 80% estaba de acuerdo con los criterios de fijación de metas y 67% creía que el sistema había tenido un impacto positivo en el desempeño de su sector.

7- Construir sobre el mismo cambio

Con el paso del tiempo, el modelo de Compromisos de Gestión continuó desarrollándose. Un año después de su lanzamiento estaba en su 3era versión, actualmente en la 5ta. Un momento particularmente delicado para la supervivencia del cambio lo constituyó la finalización del período del gobierno impulsor del proyecto y el previsible recambio de todas las autoridades.

Existiendo disponibilidad de un rubro financiero no utilizado, se contrató a una consultora para evaluar la marcha del proyecto. El objetivo era facilitar la transición a la nueva administración y realizar recomendaciones para avanzar en su institucionalización pasando de su status de Proyecto al de Unidad permanente. Hasta ese momento, aunque el proyecto había logrado implementarse para el 87% de los funcionarios objetivo, las inequidades retributivas sólo habían logrado reducirse un 25%.

El nuevo gobierno tomó la herramienta y le dio un nuevo foco, acorde a su visión y prioridades estratégicas:

- se amplió el alcance del sistema a la totalidad de los funcionarios (con criterios diferenciados),

- se establecieron 3 niveles de compromisos, vinculados al desempeño institucional, sectorial e individual
- con el objetivo de fortalecer la transversalidad, la orientación al ciudadano y a los resultados se incluyó la opinión de la ciudadanía como uno de los indicadores del cumplimiento de metas.
- se establecieron diferentes montos de incentivo vinculados a diferentes grados de alcance de las metas, quitando presión sobre la revisión de metas y las determinantes de pago o no-pago de los incentivos.
- se reformuló la Unidad Compromisos de Gestión especializando una parte en auditoría, liberando de esa actividad a la Unidad Central de Auditoría

8- Anclar el cambio en la cultura organizacional

Uno de los entrevistados mencionaba la cultural como uno de las batallas más importantes que está siendo ganada. Se refería a la cultura del registro, de la medición, de la planificación y de la evaluación de resultados. No era el objetivo inicial del proyecto, pero es uno de los resultados que está dando y es un resultado que además de generar capacidad de gestión a la IM, también favorece la continuidad de este cambio.

El arraigo de los conceptos en la cultura organizacional aún es embrionario y valores importantes de la cultura antigua subsisten y amenazan con convertir el pago en una partida casi fija. La herramienta que inicialmente debía motivar a los funcionarios, actualmente tiene un contenido, más bien, de alineación hacia las metas estratégicas (al menos hasta que se implementen las metas individuales). Algunas medidas fueron tomadas para favorecer el anclaje del cambio en la cultura:

- el equipo de proyecto se convirtió en una Unidad permanente y asumió las funciones de auditoría
- la integración de las metas institucionales y la opinión de la ciudadanía como parte del sistema, impulsa una visión transversal de la organización y permite un lenguaje y unos intereses comunes a todos
- el actual desarrollo de un cuadro de mando integral que estará vinculado a los compromisos de gestión, continúa ampliando la relevancia de este sistema en la cultura de la organización.

Aun así, de acuerdo a los entrevistados es necesario continuar avanzando el cambio, entroncándolo con otras nuevas herramientas de gestión, para potenciarlo y enraizarlo duraderamente en la cultura.

Elaboración propia en base a metodología de J. P. Kotter

Caso 2: Expediente Electrónico

Desde la introducción del sistema de seguimiento informático de expedientes (SEM) en 1997, en la IM existía la expectativa de dar el próximo paso y pasar a procesar los expedientes íntegramente en forma electrónica. Mientras el SEM informatizaba sólo la trazabilidad de expedientes que continuaban siendo en soporte papel, con el nuevo Sistema de Expedientes Electrónicos (SEL), el papel se elimina casi totalmente, registrándose directamente en el sistema las actuaciones de las diferentes dependencias por las que pasa el expediente y éstas pueden ser consultadas en cualquier momento, simultáneamente, por todos los usuarios involucrados.

Mientras que el SEM tenía 2.000 usuarios de cargos administrativos, el nuevo SEL (que agregaba a la trazabilidad de expedientes, las funcionalidades de actuación sobre los mismos) alcanzaría a 4.000 funcionarios entre administrativos y profesionales. Distintos motivos demoraron el proyecto hasta que, finalmente, en la segunda mitad del anterior gobierno, se decide impulsarlo.

Cuadro 3: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 2 - Expediente Electrónico
1. Establecer un sentido de urgencia
<p>Tampoco en este caso, el llamado a la acción era motivado por una situación de crisis urgente, sino por la decisión política de atender una limitante a la eficiencia, potenciando las capacidades y la calidad de la gestión a futuro.</p> <p>A fines de 2013 hubo un primer lanzamiento fallido del proyecto, que quedó en estado latente hasta fines de 2014 cuando se volvió a re-lanzar. En octubre de 2014 cuando ya quedaban pocos meses para las elecciones y el cambio de gobierno, se plantea una capacitación masiva de 4.000 personas en dos meses para lanzar el nuevo sistema a mediados de diciembre. Este tipo de metas, impulsadas directamente por el Secretario General dan una idea del nivel al que el sentido de urgencia fue establecido. Aunque la masiva capacitación logró realizarse en ese breve plazo, un problema técnico con la herramienta impidió el lanzamiento en fecha y quedó como una tarea a completar para el nuevo gobierno.</p>

El nuevo gobierno llegó con un claro impulso para potenciar el uso de tecnologías de la información y dio a este proyecto la máxima prioridad. La Directora del recién creado Departamento Desarrollo Sostenible e Inteligente (DSeI) fue su nuevo sponsor, quien marcó claramente la prioridad de este proyecto y llegó a disponer el apoyo de todos los profesionales del área para la fase de implantación.

A los 7 meses de asumir el nuevo gobierno se lanzó el primer piloto^{xxvi}; 6 meses más tarde el sistema estaba en plena producción.

Las marchas y contra-marchas sufridas en las primeras etapas, es el tipo de situaciones que, según los entrevistados, afectan la credibilidad de los anuncios de cambio y el compromiso con que las partes interesadas asumen los proyectos. Notoriamente, sin embargo, no afectaron la capacidad de respuesta rápida de los implicados en la implementación ante el llamado a alcanzar metas desafiantes, cuya urgencia se decide por voluntad política.

2. Crear una coalición poderosa

En su primera etapa, el sponsor del proyecto fue el Secretario General del gobierno anterior, una figura de mucho poder. El proyecto contaba además con el respaldo de la Intendencia y unanimidad en el gabinete respecto a la conveniencia de realizar el cambio. En ese período, el proyecto fue liderado por la División Tecnología de la Información, dependiente del Departamento de Planificación.

Con el nuevo gobierno, con la impronta tecnológica del Intendente, el liderazgo de la nueva Directora del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente y varios miembros del gabinete que impulsaban decididamente una gestión profesional, moderna y apoyada en tecnología, el proyecto cobró aún más fuerza.

3. Desarrollar la visión y la estrategia

Antes de lanzar el proyecto, la visión aun no expresada, ya era compartida por la mayor parte de las partes interesadas y los directores de todo nivel. Más allá de eventuales temores que a nivel individual pudieran albergar los más veteranos y los más reacios al uso de las tecnologías, todos los potenciales usuarios, tenían claro que este cambio era parte inevitable del progreso y que conduciría a mejoras en la gestión, las formas de trabajo y la agilidad organizacional. En el lanzamiento, el proyecto se presentó como “un cambio cultural apoyado en la tecnología”^{xxvii}; los beneficios enunciados para el sistema fueron:

- Ahorro de tiempo: eliminación de registro de pases y traslados, posibilitando búsquedas más ágiles.

- Ahorro de recursos: papel, traslado físico, impacto contaminante, espacio de archivo físico.
- Mejora en la calidad de trabajo: facilitar la organización de la tarea, clara identificación de pendientes, mayor practicidad y más garantías tanto para el funcionariado como la ciudadanía.
- Seguridad, trazabilidad y transparencia, otorgando garantías para usuarios y la ciudadanía.
- Perfecta conservación, evitar posibles pérdidas, extravíos o adulteraciones.
- Seguridad de confidencialidad selectiva

A favor del cambio se tenía una visión relativamente fácil de comunicar y compartida desde el principio, una herramienta muy simple y amigable (apenas más complicada que un sistema de e-mail) y la ventaja de ser la única forma permitida de manejar expedientes (por resolución y por la interdependencia de todas las oficinas actuantes en cada proceso). Sin embargo, este proyecto afectaría la forma de hacer las cosas de 4.000 personas y era necesario que toda la organización comenzara a utilizar la herramienta simultáneamente y sin fallas. Su transversalidad a todos los procesos hacía necesaria una adopción rápida y masiva. La estrategia empleada fue de atención personalizada con alcance masivo e implicó:

- acciones para alinear y preparar a la alta dirección,
- una masiva capacitación,
- intensa participación de referentes de todas las áreas y
- una extensa y bien preparada red de soporte para las consultas de los usuarios
- fuerte apoyo en áreas especializadas e interinstitucional
- resolución dictada por el Intendente sobre obligatoriedad de utilizar el EE como único medio para la gestión de expedientes

En detalle:

- Se constituyó el proyecto y se lo dotó con un pequeño equipo de la División Tecnologías de la Información.
- Se integró en el proyecto al proveedor, quien también aportó su experiencia en gestión de procesos de cambio
- En las fases pertinentes se proveyó al proyecto con el apoyo de:
 - Servicio de Prensa y Comunicación
 - Centro de Formación y Estudios

- Todos los demás profesionales de la División Tecnologías de la Información
- A nivel interinstitucional se coordinó el apoyo de la Intendencia de Canelones (principalmente en capacitación) con la experiencia de haber implementado antes la misma herramienta.

El equipo de proyecto diseñó un modelo de implantación apoyado en:

- Capacitación interna de toda el área TI para preparar a cada profesional a atender las consultas sobre EE de sus clientes internos (de otras áreas)
- Ronda de reuniones con todos los directores, asesores de cada departamento, división y municipio para explicar alcance, aclarar dudas y designar referentes para apoyar al proceso.
- Conformación de equipo de referentes (primero en base a la designación de los directores de cada área y luego ampliada a partir de las necesidades identificadas en la marcha).
 - Capacitación de referentes (anterior y más amplia que la del resto de los usuarios)
 - Integración de los referentes a una red con información de avances del proyecto, manejo de consultas
 - Sub-sitio de internet con videos explicativos, foro de discusión
 - Reuniones periódicas con los referentes
 - Asignación de actividades especiales a subgrupos de referentes:
 - Validación de la herramienta respecto al PAIM (procedimiento administrativo) verificando que ningún aspecto fuera contradictorio.
 - Creación de un manual de buenas prácticas para los usuarios atendiendo a diferentes situaciones posibles.
- Capacitación de 4.000 usuarios administrativos y profesionales
 - Cursos presenciales con docentes de Montevideo y Canelones en cada sala
 - Cursos on-line
 - Pruebas on-line (primero a distancia y en segunda instancia presencial)
 - Simulador on-line para libre experimentación
 - Apoyo de la red de referentes y soporte para aclaración de dudas de los usuarios
- Realización de 2 pilotos en unidades de diferentes características

- Grabación de videos testimoniales
- Disponibilidad de presentaciones, testimoniales y simulador en intranet
- Presentación de alto nivel a gabinete, direcciones de división y de servicios, con recomendaciones metodológicas para preparar al funcionariado y las operaciones para el cambio
- Coordinación de red de apoyo a usuarios integrada tres niveles de soporte: el primero de los referentes pertenecientes a cada área alcanzada, el segundo por los referentes de TI para el área y el tercero por los integrantes del equipo de proyecto. Esta red tenía el propósito de dar una respuesta más robusta y rápida a los usuarios y ayudar a contener la potencial ansiedad generada por el cambio.

4. Comunicar la visión del cambio

La visión, que básicamente ya era compartida desde antes de constituir el proyecto, fue comunicada a las personas ampliamente en los lugares de trabajo a través de la cadena de mandos, los referentes de cada área, en el proceso de capacitación, con mensajes institucionales en la intranet, afiches y notas de prensa unos meses antes de la puesta en marcha y posteriores al lanzamiento. Participaron de la comunicación el Intendente, los Directores Departamentales, de División y de Servicio, los referentes de cada área, el equipo de proyecto, docentes de la IM y la Intendencia de Canelones y dieron testimonio de ella pares de los usuarios, de las áreas objeto del piloto.

5. Habilitar a las personas a desplegar el cambio ampliamente

Los posibles obstáculos organizacionales fueron atendidos por la estrategia en forma directa.

- La falta de habilidades (y la ansiedad vinculada a ésta) fue cubierta con amplia capacitación presencial y on-line y con una amplia red de soporte para el manejo de dudas.
- La congruencia de la herramienta con los demás sistemas y procedimientos relevantes fue verificada por un grupo de trabajo.
- El alineamiento de los jefes con el cambio fue gestionado con comunicación y participación directa y frecuente.
- Los aspectos normativos y formales fueron alineados con el cambio a través de una resolución del Intendente

Además se constituyó una red de apoyos al proyecto (de TI, Comunicaciones, Centro de Formación y Estudios, Intendencia de Canelones) y una amplia red de referentes para atender cualquier dificultad que enfrentara el proyecto durante su implementación.

6. Generar triunfos a corto plazo

Dada la naturaleza de la herramienta el cambio debía hacerse, necesariamente, en forma simultánea en todas las dependencias.

Para contar con éxitos a corto plazo que dieran credibilidad al cambio, se realizaron los pilotos en dos áreas y se difundieron videos testimoniales de la experiencia para potenciar su impacto. También el testimonio prestado en forma presencial por colegas de la Intendencia de Canelones aportó en el mismo sentido.

7. Construir sobre el mismo cambio

Aunque la herramienta implantada es básicamente un paquete cerrado, otros proyectos de digitalización van en el mismo sentido y son sinérgicos con éste. La construcción sobre el mismo cambio depende más del programa completo de digitalización de procesos que de los proyectos individualmente considerados.

Así y todo, algunos entrevistados mencionan oportunidades desaprovechadas en la implantación del cambio para aumentar su impacto a través de la re-ingeniería de procesos. Tal vez no se trate de una oportunidad perdida. La herramienta ya está instalada, la gente la ha adoptado y uno de los beneficios del sistema es la uniformización de procedimientos. Aún se está a tiempo de utilizar esa capacidad (junto a otras herramientas que se han ido incorporando) para optimizar algunos de los flujos de proceso.

Una de las dimensiones del cambio, el cultural (uso de tecnología, agilidad, responsabilidad personal, garantías, transparencia), que alcanza a 4.000 usuarios, seguramente ayudará a dar muchos más pasos en este proceso de transformación.

8. Anclar el cambio en la cultura organizacional

La herramienta ya está adoptada por toda la organización, anclada en la cultura y por resolución del Intendente es la única que puede utilizarse.

Los canales para usar los trámites en papel se han ido desmontando y la naturaleza transversal de los trámites haría necesaria la participación (consensuada) de muchas personas y dependencias, de diferentes departamentos, para recaer en las viejas prácticas. Esto y el apego de la cultura organizacional a las normas y los canales formalmente instituidos, permiten creer que el cambio ya se encuentra definitivamente arraigado en la organización.

Elaboración propia en base a metodología de J. P. Kotter

Caso 3: Ventanilla Única de Atención Ciudadana / Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía

La Ventanilla Única de Atención Ciudadana implicaba la creación de un único punto de acceso multicanal, para la gestión de trámites, con un fuerte componente web, uno telefónico y una atención presencial que concentraría la atención al público que antes ocupaba 67 oficinas diferentes. Adicionalmente, era una oportunidad para revisar, rediseñar, informatizar y simplificar los trámites y servicios que la Intendencia venía desarrollando desde hace años en forma incambiada.

El proyecto es un componente compartido por las dos grandes transformaciones de gobierno ya mencionadas, que vienen avanzando desde hace años: la transformación digital (estructurada a nivel nacional en el Plan Gobierno Digital 2020^{xxviii}) y la transformación hacia un Estado prestador de servicios de calidad, orientado al ciudadano, guiada por los nuevos paradigmas de gestión pública y totalidad de gobierno. Ambas son pilares de la impronta del actual Intendente, se expresan en los Objetivos y Metas^{xxix} de su plan estratégico y son ampliamente compartidas por su gabinete.

Desde el punto de vista cultural, el proyecto implica un cambio profundo en el relacionamiento con los ciudadanos. De concebirlas como un eslabón del trámite y asignarle la responsabilidad de proveer, unir y transportar información de una oficina a otra, pasa a concebirse como el cliente de un servicio que la Intendencia debe proveerle.

También desde el punto de vista de los funcionarios y el trabajo que realizan es un cambio importante. Todas las funciones que realizaban los anteriores 67 puntos de atención a la ciudadanía, son transferidas a una única unidad y ello modifica tanto sus tareas como la sensación de propósito.

Cuadro 4: Análisis de procesos de cambio en base a modelo de 8 pasos. Caso 3 - Ventanilla Única de Atención Ciudadana / Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía

1- Establecer un sentido de urgencia

También en este caso fue la decisión política (y no una crisis) la razón para atender el cambio con urgencia. El proyecto era parte de la visión del nuevo Intendente y de su agenda transformadora y modernizadora comprometida con sus electores. Más que a salir de una zona de incomodidad o riesgo, la presión hacia los plazos fue creada por el compromiso público de los líderes con el proyecto y su cronograma difundido a toda la ciudadanía a través de notas de prensa. Al poner en juego el prestigio político y profesional de los principales líderes y directores de las áreas implicadas, ese compromiso público fue el que fijó la urgencia, asegurando la energía para cumplir con los plazos del proyecto.

2- Crear una coalición poderosa

Desde el inicio, la iniciativa del Intendente fue acompañada por la Directora del nuevo Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente y pronto se conformó una coalición conductora con los Directores de los tres Departamentos que, por la naturaleza del proyecto, se constituían en sus principales interesados:

- Desarrollo Sostenible e Inteligente, cuya División de Tecnologías de la Información se ocuparía de la construcción de las herramientas informáticas para los nuevos procesos
- Gestión Humana y Recursos Materiales de quien se definió dependería el Servicio de Atención a la Ciudadanía
- Recursos Financieros, un área en que la actividad de atención a la ciudadanía es particularmente importante, tanto por su volumen, como por su carácter crítico para el funcionamiento organizacional

La Directora del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente fue el sponsor del proyecto desde el inicio. Con tres Directores Departamentales y el respaldo del Intendente, a la coalición conductora del cambio, no le faltaba poder. Sin embargo, es posible que haya sido difícil coordinar las diferentes prioridades y agendas de cada Departamento al interior de la coalición. El proyecto implicaba cambios importantes en la forma de realizar el trabajo, de relacionarse con los clientes y de obtener resultados de muchos departamentos. Entre ellos, los integrantes de la coalición. Estos cambios a nivel

departamental, por su importancia, requerían necesariamente una agenda propia que luego, iterativamente, impactaría en las definiciones del proyecto general.

Posteriormente, el proyecto continuó ganando apoyos y es actualmente uno de los ejes prioritarios del gabinete. En 2017 se formó un sub-gabinete de Cercanía y Atención Ciudadana que tiene interés directo sobre él.

3- Desarrollar la visión y la estrategia

Propuesta por el Intendente, la visión del proyecto tiene raíces en transformaciones mayores que atraviesan al Estado y que por lo mismo, venía gestándose, madurando y fortaleciéndose en líderes, funcionarios y ciudadanos desde tiempo atrás. La expresión concreta de la visión fue resultado de la traducción de esos conceptos en un proyecto específico que contaba con antecedentes directos en el gobierno nacional.

La centralización de la atención ahorraría al ciudadano las molestias de tener que deambular de una oficina a otra, transportando información para completar un trámite y el malestar que puede producir la necesidad de coordinar diferentes interlocutores^{xxx}. También implicaba una mejora desde el punto de vista de la seguridad del edificio.

Los beneficios declarados para el proyecto^{xxxi} fueron los de:

- atención al ciudadano con una visión integral y con un mayor nivel de servicio
- ahorrar tiempo y esfuerzo a los ciudadanos, disminuyendo al mínimo la necesidad de los ciudadanos de desplazarse hasta y dentro del Edificio Sede
- simplificar y facilitar los trámites evitando traslados, solicitudes o chequeos de información duplicada
- monitoreo más eficiente de los trámites

Para el primer año se fijó como meta concentrar en este servicio la atención de 150 de los 400 trámites que se realizaban en la Intendencia y otros 100 trámites para el segundo año.

Para lograrlo:

- se constituyó el proyecto y se lo dotó con recursos provenientes de los tres departamentos integrantes de la coalición. La Gerencia del Proyecto estuvo en principio a cargo de la Unidad de Gestión de Calidad y Sostenibilidad
- el proyecto fue estructurado con el sistema SIGES (metodología PMI) y se encomendó su seguimiento a la Unidad de Gestión de Proyectos
- se realizaron talleres para relevar los trámites que se hacían en cada área y sus características (luego suspendidos)

- se definió un sub-proyecto piloto en base al trámite “Solicitud de Permiso para Espectáculos en Espacios Públicos”, elegido por requerir la actuación de hasta 8 oficinas diferentes
- se dotó al nuevo Servicio de Atención a la Ciudadanía con una estructura, dependiente del Departamento de Gestión Humana, dando un nuevo nombre al anterior “Servicios Internos del Palacio” y creándole una nueva Unidad específica “Atención Personalizada”
- durante el primer año se priorizó la incorporación al sistema de “micro-trámites” que se inician y terminan en una única instancia y se dejaron para una segunda etapa los trámites que implican un proceso interno más largo (requieren algún estudio, una aprobación especial, una inspección técnica o una acción operativa adicional de la IM)
- se contrató una consultora (con apoyo del BID) con el fin de diseñar e implementar la Ventanilla Única de Atención Ciudadana y cuyos objetivos principales serían los de rediseñar y simplificar los trámites, así como dimensionar e implementar la ventanilla única multicanal.
- se difundieron en prensa los primeros avances del proyecto (objetivos, resultados del piloto, primeros trámites vinculados a tributos)
- se comunicó en la intranet el inicio del proyecto
- se planificó un lanzamiento para directores de división, servicios y municipios, pero por dos veces debió suspenderse por problemas de coordinación entre áreas
- se realizó un relevamiento área por área con la consultora para inventariar los trámites y seleccionar, en acuerdo con los directores de cada servicio y unidad, aquellos que se desarrollarían primero
- con los directores de cada servicio y unidad se designaron referentes para el seguimiento del avance del proyecto en lo relativo a cada área.
- con los referentes y el apoyo de la consultora se analizaron los trámites marcados como prioritarios para su rediseño e inclusión en la ventanilla única
- se desarrollaron las soluciones técnicas y se implantaron

Aunque no fue planificado así desde el principio, el proyecto pasó por dos etapas. En la primera se llamó Ventanilla Única de Atención Ciudadana y constaba de seis componentes:

- Infraestructura para la creación del espacio físico de atención,

- Recursos Humanos para dotar de personal al servicio
- Tecnologías de la Información para la creación del software de atención a la ciudadanía para las modalidades presencial y web,
- Consultoría para la simplificación y rediseño de trámites
- Comunicación tanto para los públicos internos respecto al cambio, como para orientar a la ciudadanía hacia la ventanilla única.
- Gestión de Proyectos para la planificación, seguimiento y control de todo el proyecto apoyado en la herramienta SIGES (basada en PMI)

Al cabo del primer año, cuando transitaba por la mitad del periodo planificado, el proyecto fue cerrado y en su lugar se creó uno nuevo llamado Simplificación de Trámites y Servicios de Atención a la Ciudadanía, liderado por una integrante de Tecnologías de la Información, manteniendo el mismo sponsor y Comité de Dirección.

A diferencia del primero, el alcance del nuevo proyecto se redujo a:

- Consultoría para el análisis y rediseño de los trámites y
- Desarrollo de las aplicaciones informáticas.
- Comunicaciones
- Gestión de Proyectos

Para esta segunda etapa se mantuvo, en principio, el alcance original en términos de rediseño y desarrollo de trámites, cubriendo el inicio del trámite (registro de la solicitud del ciudadano), su procesamiento por parte de las diferentes oficinas intervinientes y su cierre. Luego, sin embargo, debió modificarse el alcance para únicamente cubrir, en la mayoría de los casos, el desarrollo del inicio de los trámites, quedando el desarrollo del resto del trámite para un momento futuro. En estos casos, las distintas oficinas de la Intendencia recibirían electrónicamente la solicitud que inicia el trámite, pero el proceso interno seguiría realizándose manualmente.

No es el único cambio que tuvo el proyecto original. El plan de infraestructura y espacio físico, luego de ser definido, se modificó para contemplar nuevos requerimientos del Departamento de Recursos Financieros.

4- Comunicar la visión del cambio

El proyecto tenía antecedentes exitosos en el Estado, como Ventanilla Única de Comercio Exterior, Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, Banco de Previsión Social (BPS) y Dirección General Impositiva (DGI), algunos de ellos muy visibles. Estos antecedentes facilitaban la comunicación de la visión. Por otra parte, a nivel de gabinete,

el concepto y la prioridad del proyecto estaban claros. Sin embargo, las comunicaciones fueron un punto débil.

El desafío no consistía en comunicar los beneficios hacia la ciudadanía y las mejoras en servicio que supondría. Estos fueron cubiertos con bastante facilidad en las notas de prensa y anuncios en la intranet. El desafío era comunicar cómo esto incidiría de una forma positiva en la gestión interna y los beneficios que traería a las partes interesadas y las áreas afectadas. Las preocupaciones previsibles de las personas pasaban por la sustitución de sus tareas en favor de una ventanilla única centralizada, la pérdida de control sobre el proceso del trámite y la forma en que afectaría la carga y la forma de realizar el trabajo¹¹.

Conseguir manejar estos aspectos de la comunicación era crucial para obtener un buen apoyo de los sectores al cambio y animarlos a aprovechar el potencial de esta herramienta al máximo. Ello requería de una comunicación mucho más personalizada, de ida y vuelta, idealmente a través de los jefes directos de las personas.

El fracaso de los dos intentos de comunicación a directores de división, servicios y municipios obstaculizó el logro de estos objetivos. Cuando los analistas llegaban a los sectores debían informar a las personas que iban a trabajar sobre sus trámites, sin que éstas hubieran recibido ninguna comunicación previa de parte de sus jefes. Esto generaba confusión respecto a la credibilidad de la iniciativa y el grado de involucramiento y colaboración esperado. También generaba incertidumbre respecto a la pérdida de roles que la ventanilla única implicaría para las personas del sector.

Como consecuencia de los problemas de comunicación, algunas veces, cuando el equipo de proyecto volvía, meses después, con la solución para ser aplicada, algunos referentes y directores en los sectores no recordaban haberla solicitado expresamente, dando lugar a retrasos, re-definiciones y re-trabajos. Otras veces, la parte del trabajo del proyecto que correspondía a cada área afectada (ej. validación de documentos de trabajo) se demoraban mucho más de lo razonable.

A pesar de que la visión fuera compartida, filosóficamente, a nivel de los Directores de Departamento, no se logró articular completamente una comunicación específica, operativa, respaldada por la jerarquía y adaptada a la realidad de cada sector.

¹¹ En algunos casos en que se digitalizó sólo el inicio del trámite pero no su proceso, ello redundó en un incremento de la carga de trabajo a personas que no estaban habituadas a chequear el mail y que debían continuar procesando el trámite en forma manual.

5- Habilitar a las personas a desplegar el cambio ampliamente

Aunque la visión del cambio era ampliamente compartida a nivel de gabinete, en su concreción surgieron distintas dificultades que obligaron a ir modificando el proyecto. El cierre de la primera versión del proyecto a mitad de período y la reducción de alcance decidida a mediados de la segunda etapa, son claros ejemplos de ello. Estos cambios se debieron, principalmente, a un proceso aprendizaje sobre diferentes aspectos del proyecto durante la implementación. Algunos de ellos tal vez podrían haberse anticipado (ej.: variaciones en el uso de los espacios físicos). Sin embargo, dada la amplitud del proyecto (todos los trámites, todas las dependencias y todos los recursos informáticos de la Intendencia) y su complejidad (la interrelación entre todas las áreas a través de los trámites), la parte medular del cambio exigía que el aprendizaje se diera sobre la marcha.

Para atender esta complejidad y el proceso de aprendizaje la sponsor se mantuvo muy cerca del proyecto durante la primera etapa con reuniones semanales de todo el equipo, incluyendo las áreas de apoyo. En la segunda etapa (enfocada en la construcción de las herramientas) la sobrecarga de proyectos simultáneos hizo que este apoyo fuera más distante. Aun así, la sponsor se mantuvo disponible para la remoción de eventuales obstáculos organizacionales.

Por otra parte, las soluciones y las aplicaciones específicas debían ser adaptadas a cada área. No era posible, por tanto, brindar una capacitación y una preparación uniformes a las áreas impactadas. Éstas dependerían de la solución desarrollada para cada caso específico y requeriría de la intensa participación de los mandos medios y los referentes de cada área tanto en el diseño de la solución como en la comunicación y la capacitación del proyecto.

La principal herramienta para involucrar a las personas y en particular a los mandos medios fue el modelo participativo de análisis y diseño de las soluciones para cada trámite. Este trabajo se realizó conjuntamente por el equipo de proyecto, la consultora y los referentes designados por los directores de cada área. Sin embargo, la presión de metas muy ambiciosas que debían cumplirse en plazos muy cortos limitó las posibilidades de profundizar en análisis y rediseños que potenciaran aún más la simplificación de los

trámites.¹² La misma presión de tiempo limitó también la posibilidad de acompañar el proceso de cambio requerido de las personas y las áreas.

Como se mencionó antes, la Intendencia es una organización muy compleja que obtiene claridad de la verticalidad y es muy consciente de las normas y de las jerarquías (en especial de las jerarquías políticas). Por este motivo el apoyo explícito de las líneas directas de mando, reforzado en las comunicaciones del día a día, resulta crucial para el avance de los proyectos innovadores.

Atendiendo a esa realidad, se planificaron acciones para involucrar a los mandos medios y sus superiores. Desafortunadamente, por diferentes motivos, la mayoría de ellas fueron suspendidas:

- el taller inicial con que se pretendía mapear los trámites objeto de la consultoría, fue suspendido por decisión superior¹³
- el lanzamiento a Directores de Departamento, División, Servicios y Alcaldes, necesario para motivar su compromiso y alinear a toda la cadena de mandos con el cambio, fue suspendido por dos veces debido a dificultades de coordinación con áreas de apoyo.

Influido por la carencia de comunicaciones, el entusiasmo de los directores de división y servicios con el proyecto fue muy variado; desde algunos que quisieron migrar rápidamente todos o casi todos sus trámites, hasta otros que se resistían a perder control sobre la calidad de la información ingresada.

¹² Considerando, por ejemplo, un panorama más amplio atravesando dependencias y grupos de trámites. En este sentido, la limitación del alcance, que originalmente abarcaba inicio, ejecución y cierre de los trámites y fue reducido únicamente al inicio en la gran mayoría de los casos que requerían proceso interno, parece ser una decisión acertada. No sólo permite concretar a tiempo una parte importante del cambio de cara a la ciudadanía, sino que además sienta las bases para facilitar en una etapa futura, el rediseñar y simplificación de los con una perspectiva más amplia y profunda. El que esto finalmente se concrete o no, depende del desarrollo de otras iniciativas y despierta incertidumbres en las partes interesadas y en particular las más favorables al cambio, pero la plataforma para hacerlo habrá avanzado con este proyecto. Por otra parte, la reducción de alcance tuvo su lado negativo en la frustración de las expectativas de los impulsores más entusiastas del cambio entre las áreas afectadas.

¹³ Dada la práctica de comunicar las decisiones políticas sin abundar en motivaciones y aceptarlas como “datos de la realidad”, no hemos podido enterarnos de las razones de la suspensión. A partir del resto de la información disponible, es razonable conjeturar que la suspensión estuviera vinculada a la dificultad para coordinar las prioridades y agendas de este delicado cambio al interior de los Departamentos integrantes de la coalición.

Tal vez por eso, aunque el trabajo del equipo de proyecto con la consultora y los referentes de cada área se desarrolló de acuerdo a lo planificado, el resultado en las áreas no fue el esperado.

- algunos referentes designados no comunicaban adecuadamente los avances del proyecto a sus respectivas áreas ni consultaban las decisiones con sus colegas, llevando a que, al momento de implantar, las áreas no estuvieran preparadas para el cambio o no estuvieran de acuerdo con la forma elegida
- la validación de documentos vinculados al proyecto por parte de las áreas demandaba mucho más tiempo del razonable
- la participación de las áreas, aun cuando existió y aun cuando involucró a sus directores, no contó con suficiente compromiso de las partes interesadas, al punto que cuando se iban a implantar las soluciones, los referentes no recordaban haberlas pedido o manifestaban desacuerdo con el ritmo de implantación

Esto último induce a pensar que la frecuencia de los intercambios con las partes involucradas y el número de personas participantes por área también haya sido menor al necesario.

A nivel de áreas, parte de las resistencias se debían a la incertidumbre sobre el resultado de la aplicación de la solución “¿recibiré la información que necesito? ¿toda la información? ¿será confiable y precisa?”. Otras se vinculaban a la cantidad de trabajo que debían realizar que, mientras no se completara la digitalización total del trámite¹⁴, podía resultar en una recarga. La creencia en que la digitalización total demoraría mucho o probablemente nunca llegaría, potenciaba la resistencia y disminuía la intensidad del compromiso.

A nivel individual se sumaban las resistencias a cambiar de hábitos como el del contacto directo con el cliente, la falta de costumbre respecto a verificar el mail (por donde se informaría el inicio de un trámite) y la pérdida de poder personal, roles, control sobre la tarea.

¹⁴ Si bien una vez que el trámite estuviera completamente informatizado el trabajo para las personas se reduciría en forma importante, esto no era así en las primeras etapas del cambio. Al haberse reducido el alcance únicamente al inicio del trámite, las personas en las áreas tenían que buscar en el sistema informático el inicio del trámite y “bajarlo a manual” para continuar con el resto del proceso. En muchos casos, eso implicaba más trabajo para las personas y no menos.

Al limitarse la capacitación al propio proceso participativo de análisis y rediseño, las personas de cada área alcanzadas en forma directa fueron pocas. Este factor, combinado con la ausencia, en la mayoría de las áreas, de un liderazgo directo activo que acompañara el proceso de las personas por el cambio, las preocupaciones de muchas de estas quedaron sin ser atendidas, afectando negativamente la adopción y el impulso del cambio.

6- Generar triunfos a corto plazo

La estrategia involucró varios triunfos a corto plazo planificados, alcanzados y difundidos públicamente para afirmar la credibilidad del cambio y reforzar su impulso:

- el plan piloto con el trámite “Solicitud de Permiso para Espectáculo en Espacios Públicos” fue concretado bien al inicio del proyecto y comunicada en la intranet y la prensa^{xxxii}
- al mismo tiempo se reforzó la credibilidad comunicando tanto en prensa como intranet otros 60 trámites que ya podían realizarse en línea (aunque aún no concentrados en el servicio de ventanilla única)
- antes de finalizar el primer año se hicieron disponibles 150 nuevos trámites, priorizándose los trámites de proceso más simple, para asegurar el triunfo a corto plazo
- la instalación del Servicio de Atención a la Ciudadanía y en particular de la Unidad de Atención Presencial también es una concreción que reforzó la credibilidad del cambio. Su ubicación en el atrio Soriano, un lugar de paso diario para la mayoría de los funcionarios del Edificio Sede, ayudó a difundir la existencia, la seriedad de propósito y la permanencia de este proyecto más allá de las personas directamente vinculadas al mismo.

Más allá de estos triunfos visibles a gran escala, en cada área en la que se trabajó se generaron primeros triunfos que respaldaron y dieron fuerza al proceso. Al implantarse el pasaje a ventanilla única gradualmente, con uno o unos pocos de los trámites correspondientes a cada área, la experiencia con los primeros servía para que las personas ganaran confianza en la herramienta y animara a los responsables de las áreas a pedir más avances sobre los mismos y otros trámites.

7- Construir sobre el mismo cambio

Como ya se mencionó, este cambio es parte de un proceso transformación mayor del gobierno; la transformación digital. Este proceso consta de muchos componentes que van apoyándose y potenciándose unos con otros. Aún es pronto para ver las nuevas construcciones que se apoyarán sobre estos cimientos. La primera de ellas seguramente sean las etapas siguientes del proyecto que completen el alcance momentáneamente sacrificado, ahora con la oportunidad de hacerlo a una mayor profundidad.

Por el momento el cambio ya ha servido de soporte para que en diciembre de 2017 se firmara un acuerdo entre la Intendencia y Agestic para “llegar a que todos los municipios en el año 2018 tengan un punto de atención ciudadana donde se puedan realizar tanto trámites de la propia Intendencia como del Estado uruguayo”^{xxxiii}.

8- Anclar el cambio en la cultura organizacional

Son varios los impactos que este proyecto, al igual que el del Expediente Electrónico, tendrán en la cultura organizacional.

Junto con el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas en las personas, estos proyectos ayudan a aumentar la participación de los medios electrónicos de comunicación. Específicamente hacen esto para el tratamiento de los trámites y expedientes, pero al mismo tiempo, aumenta la exposición y la familiaridad de las personas con el medio en el entorno laboral. Más tarde, esto conducirá a un mayor uso de otras aplicaciones disponibles (ahora y en el futuro) en el medio electrónico. Es interesante notar que algunas de las objeciones planteadas por las personas al principio de este proyecto referían al cambio que los obligaría a chequear el mail para saber si un trámite debía ser atendido.

Con la implantación de estos proyectos (y otros componentes de la transformación digital) se desarrollarán estos hábitos, contribuyendo a la creación de una cultura más digital y ésta, a su vez, retroalimentará positivamente la adopción, uso y desarrollo de los mismos cambios que la impulsaron. Este círculo virtuoso hará que estas herramientas resulten cada vez más “naturales”, cómodas, fáciles de usar y útiles para las personas y las áreas. Así quedará el cambio anclado en la cultura organizacional y dadas las características de esta transformación tecnológica, no hay motivos para creer que el cambio pueda detenerse o, mucho menos, volver a las formas antiguas.

Uno de los propósitos de este proyecto y uno de los grandes cambios culturales implicados, es el cambio del concepto de ciudadano y de la relación de la Intendencia con éste, desde una concepción del ciudadano como colector, gestor y portador de información sobre su trámite que debe obtener en cada diferente oficina de la Intendencia, hacia el cliente de un servicio integral que la Intendencia le debe proveer. Este cambio, sutil, debería alinearse con otros cambios impulsados por el actual gobierno, que procuran desarrollar una mayor orientación a la creación de valor público y al impacto del trabajo sobre la ciudadanía.

En última instancia, la digitalización de las formas de comunicación tiene que conducir a una organización más interconectada, más transparente y con responsabilidades más claras. Estas características habilitarán al desarrollo de una organización por completo diferente, más eficiente, eficaz, con más autonomía en los puestos de trabajo, más ágil y más orientada a los resultados. Para ello, sin embargo, aún falta.

Elaboración propia en base a metodología de J. P. Kotter

III.4 – Características del cambio requerido por los proyectos estudiados

Cuadro 5: Resumen de las características del cambio requerido			
	Compromisos de Gestión	Atención a la Ciudadanía	Expediente Electrónico
Áreas de la organización alcanzadas	- TODAS	- TODAS	- TODAS
Justificación de la urgencia	- Decisión política. - Convenio con sindicato.	- Decisión política.	- Decisión política.
Dependencia de beneficios/ actitud hacia el cambio.	- ALTA	- ALTA	- BAJA
Cambio implícito en el trabajo de las personas	- MEDIO	- ALTO	- BAJO
Cambio cultural implicado	- ALTO - Cultura de planificación, medición, control - Orientación a resultados	- MEDIO - Control del proceso - Rol - Relacionamiento con los ciudadanos	- BAJO - Sistema realiza un seguimiento muy similar al anterior con las ventajas propias del entorno digital.
Capacitación requerida	- ALTA - Construcción de metas e indicadores - Sistemas de registro y seguimiento - Trabajo en equipo.	- MEDIA - Recepción de información por otra vía - Manejo de sistema simple.	- MEDIO-BAJO - Gestión de información por otra vía. - Manejo de sistema similar al e-mail
Beneficios funcionarios	- ALTOS - Remuneración adicional - Equidad retributiva - Motivación, sensación de sentido y logro - Trabajo en equipo	- BAJOS - No claros	- MEDIOS - Trazabilidad y delimitación de responsabilidad - Disponibilidad de información simultánea.

Beneficios para dirección media	<ul style="list-style-type: none"> - ALTOS - Herramienta de gestión de personal. - Motivación, sensación de sentido y logro - Trabajo en equipo - Remuneración adicional 	<ul style="list-style-type: none"> - MEDIOS - Simplificación de procesos 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTOS - Trazabilidad, delimitación de responsabilidad - Mayor eficiencia, información simultánea - Disminución de errores
Beneficios para la alta dirección	<ul style="list-style-type: none"> - ALTOS - Herramienta de gestión estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> - VARIABLES - No claros 	<ul style="list-style-type: none"> - MEDIOS - Control de gestión
Riesgos/ incertidumbre para las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> - MEDIA - Inexperiencia con el sistema - Exposición a control - Responsabilidad frente a jefes y pares 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTA - Pérdida de rol - Pérdida de control - Inexperiencia con el sistema 	<ul style="list-style-type: none"> - BAJA - Inexperiencia con el sistema - Exposición a mayor control de desempeño
Coherencia con la visión de progreso de las partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> - MEDIO-BAJO 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTA 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTA
Coherencia con otras iniciativas estratégicas contemporáneas	<ul style="list-style-type: none"> - MEDIO-BAJO 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTA 	<ul style="list-style-type: none"> - ALTA
Fuente: elaboración propia			

III.5 - BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN DEL CAMBIO

En los casos de la Intendencia de Montevideo estudiados se observan ejemplos, algunos excelentes, de casi todas las buenas prácticas que surgen de la investigación de Prosci e IBM. La principal debilidad es la ausencia de una metodología estructurada de gestión de cambio, que sirva de lenguaje común y guíe a los equipos de proyecto desde el primer momento.

Cuadro 6: Resumen de buenas prácticas observadas en los casos de estudio	
Práctica madura Nivel organización	<p>1. Movilizar un sponsor visible y activo/ Asignar a la alta dirección roles en el liderazgo del cambio:</p> <p>Los tres casos estudiados contaban con sponsors de alto nivel claramente definido, visible y activo. En dos de ellos se designó además un Comité de Dirección de Proyecto que funcionó como núcleo de la coalición conductora del cambio.</p> <p>Los sponsors fueron activos y muy activos removiendo obstáculos para el cambio, negociando con otras áreas y actores y facilitando la acción de los equipos de proyecto.</p> <p>Tanto los sponsors como el Intendente se hicieron visibles en la comunicación de la visión del cambio en conferencias, notas de prensa y reuniones internas al inicio y a lo largo del proceso de cambio.</p>

Debilidad relativa Soluciones parciales ad-hoc a nivel de proyecto	<p>2. Dedicar recursos específicos a la gestión del cambio:</p> <p>La falta de recursos específicos para la gestión del cambio es una de las principales debilidades de la organización en la gestión de proyectos. No obstante, esta carencia fue amortiguada en cada uno de los proyectos con recursos externos y el apoyo ad-hoc de otras áreas de la Intendencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ En Compromisos de Gestión se contrató, por un período de 3 años, una consultora externa con experiencia en procesos de cambio, para liderar el equipo de proyecto y desarrollar un plan de gestión del cambio. El equipo desarrolló metodología propia para el involucramiento de partes interesadas, el involucramiento de la cadena de mandos en el liderazgo del cambio, capacitación, comunicación, gestión de resistencias, evaluación, reforzamiento y seguimiento. ○ En Expediente Electrónico, el proveedor de la tecnología aportó su experiencia en procesos de cambio que fue combinada con el conocimiento del equipo de proyecto respecto a la organización para generar un plan y una metodología ad-hoc de gestión del cambio, involucramiento de partes interesadas y capacitación. Se recibió cooperación interinstitucional de la Intendencia de Canelones para el plan de capacitación y gestión de resistencias. El Servicio de Prensa y Comunicación colaboró en el diseño y ejecución de la estrategia de comunicación hacia directores, funcionarios y ciudadanos. ○ En Ventanilla Única la consultora contratada aportó su experiencia en procesos de cambio que fue combinada con el conocimiento del equipo de proyecto respecto a la organización para generar un plan y una metodología ad-hoc de gestión del cambio e integración de partes interesadas. El Servicio de Prensa y Comunicación colaboró en el diseño de una estrategia de comunicación interna y externa. <p>El grado de éxito de estas estrategias de compensación de la debilidad fue diferente en cada caso, como también lo fue el grado de integración, compromiso y aporte de los apoyos externos recibidos</p>
---	--

Debilidad Soluciones parciales ad-hoc a nivel de proyecto	<p>3. Aplicar un abordaje de gestión de cambio estructurado / Incorporar actividades de gestión de cambio desde el primer momento:</p> <p>En dos de los casos estudiados se constata la incorporación de actividades específicas de gestión de cambio desde el primer momento¹⁵. Sin embargo, las mismas no responden a un abordaje estructurado sino a una metodología generada ad-hoc.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ No existe en la Intendencia una metodología propia de gestión de cambio que ayude a los equipos de proyecto a diseñar estrategias hacia mejores niveles de adopción de las partes interesadas, acelerando y potenciando los resultados e impactos de los proyectos ○ Tampoco existe una oficina especializada a la que los equipos de proyecto puedan acudir para recibir apoyo en el diseño e implementación de estrategias de gestión de cambio. Junto con la anterior, es otra de las principales debilidades para la gestión de cambio. ○ Aunque limitado en relación a la gestión del cambio, se está desarrollando algo de lenguaje común y metodología a partir de la gestión de proyectos (PMI, Siges). Los conceptos referidos a roles y responsabilidades en la gestión de proyectos (sponsor, comité de dirección, equipo de proyecto), la atención a generar espacios de participación de las partes interesadas, la importancia de la comunicación hacia los diferentes públicos internos y externos, están todos presentes en la cultura de los grupos que llevan adelante los proyectos. Un importante esfuerzo de capacitación se está llevando a cabo para expandir la cultura de gestión de proyectos y desarrollar las capacidades correspondientes. <p>Falta aún un abordaje estructurado, una metodología compartida específica para la gestión del lado humano del cambio (adopción, compromiso, liderazgo) para unir todas las piezas en una estrategia enfocada en el logro de los beneficios, que potencie y agilite la tarea de los equipos de proyecto.</p>
--	---

¹⁵ En el caso de Expediente Electrónico las actividades de gestión de cambio comienzan con un intento de capacitación urgente dos meses antes de la primera fecha de lanzamiento, (muchos meses después de haberse iniciado el proyecto). Luego de ese lanzamiento frustrado, en el relanzamiento realizado por el nuevo gobierno las actividades de gestión del cambio sí son incluidas desde el inicio.

4. Alentar la participación de personas y lograr su compromiso / Atender las sugerencias de los empleados y actuar sobre ellas:

En este punto la Intendencia cuenta con algunos ejemplos de prácticas verdaderamente destacables. Los tres proyectos estudiados incorporaron actividades para promover la participación de personas y lograr su compromiso.

- En Expediente Electrónico, la capacidad para atender las sugerencias de los empleados y actuar sobre ellas, estaba bastante limitada por las características de la solución tecnológica y la masividad de su aplicación. Sin embargo, se logró crear espacios de participación que generaron compromiso de las partes interesadas asignándole tareas específicas (validación PAIM, generación de manual de usuario, atención de consultas de usuario). La realización de testimoniales protagonizados por los usuarios del piloto también contribuyó a generar compromiso además de credibilidad.
- Para el proyecto de Ventanilla Única la selección de trámites objeto del cambio, el rediseño del proceso, la definición de una agenda y su ritmo de implantación fueron desarrollados con la participación de las áreas afectadas.
- Para el proyecto Compromisos de Gestión un grupo de personas de todos los niveles de cada área participante fueron integradas en equipos ECO-R responsables por la formulación, seguimiento, registro y evaluación de metas e indicadores. Este grupo de personas funcionaba además como referente para los demás integrantes del área.
- Cuando fue posible, estas formas de participación se combinaron con estrategias para ampliar la visibilidad de la marcha de los proyectos a todas las personas afectadas, más allá de los referentes participantes.

Como oportunidad de mejora, cabe señalar que la mayoría de las veces los referentes fueron designados por Directores de División (políticos), una opción

a priori razonable pero que puede mejorarse, agregando claridad en cuanto responsabilidades, perfiles y requisitos del rol.

En algunos casos, los referentes elegidos no contaban con el conocimiento operativo necesario o no tenían las vinculaciones suficientes para cumplir el rol de enlace entre las personas del área y el equipo de proyecto.

Otro recurso común para la nominación de referentes es la red informal de conocidos del equipo de proyecto. Esta red suele allanar el camino y permite agilizar algunos pasos en la gestión del proyecto. Sin embargo, no siempre son los referentes más adecuados para el caso y el carácter informal del vínculo tiende a debilitar el cumplimiento de algunos pasos metodológicos necesarios.

5. Comunicar abierta y frecuentemente:

La conciencia sobre la importancia de las comunicaciones a todo nivel parece ser un aspecto bien afianzado¹⁶ en los responsables de llevar adelante las iniciativas de cambio. En los casos estudiados se ha comunicado abierta y frecuentemente desde distintos niveles, hacia diferentes públicos y utilizando todos los medios disponibles:

- los liderazgos políticos han realizado conferencias, notas de prensa, negociado y asistido a reuniones para comunicar y alentar el cambio en el funcionariado, el gabinete, los cuadros de conducción, el sindicato y la ciudadanía;
- se han realizado reuniones de lanzamiento orientadas a directores de departamento y división con el objetivo de ayudarlos a preparar sus divisiones para el cambio
- los equipos de proyecto han desarrollado espacios interactivos de comunicación con las partes interesadas, más profundamente con referentes de las áreas impactadas y ampliando muchas veces el alcance hacia todas las personas de esas áreas;
- se han desarrollado estrategias para favorecer las conversaciones al interior de las áreas, capacitando a referentes y mando medios respecto al cambio para que ellos puedan liderarlo en sus sectores y trasladar al equipo de proyecto inquietudes y problemas específicos a ser atendidos
- noticias sobre el avance de los cambios han sido difundidas hacia todos los funcionarios con afiches y anuncios en la intranet

¹⁶ Es cierto que en uno de los casos estudiados la falta de comunicación fue causante de problemas significativos. Esto sin embargo no se debió a falta de conciencia sobre la importancia de las comunicaciones ni a la falta de capacidad técnica. Ambas estaban presentes y acciones bien diseñadas habían sido planificadas. La falla es más bien atribuible a la combinación de dos factores: la sobrecarga de cambios en una agenda de transformaciones muy intensa y un diseño organizacional que requiere ajustes para alcanzar los resultados propuestos por la estrategia. En términos de Nadler & Tushman la causa es una falta de congruencia entre estrategia (o las tareas que surgen de ella) y los arreglos organizacionales (estructura) dispuestos para llevarla a cabo.

<p style="text-align: center;">Debilidad</p> <p style="text-align: center;">Soluciones ad-hoc a nivel proyecto</p>	<p>6. Integrar la gestión del cambio en la gestión del proyecto / Incluir en el proyecto indicadores de éxito específicos de gestión del cambio:</p> <p>La carencia de una metodología específica y recursos propios dificulta la integración de la gestión del cambio en la gestión de proyectos.</p> <p>En los casos estudiados esta carencia ha sido suplida de diferentes formas, en general con apoyo de recursos externos. Esto llevó a que en ocasiones la gestión del cambio se integrara en forma tardía y en otros casos sin la solidez necesaria.</p> <p>No obstante, en algunos casos, sí se incluyeron mediciones sobre indicadores de gestión del cambio como la comprensión de los beneficios organizacionales, la satisfacción con el sistema y nivel compromiso.</p> <p>En todas las entrevistas con Gerentes de Proyectos se ha mencionado como una oportunidad de mejora la de contar con una metodología estándar de gestión del cambio y una oficina a la que recurrir para recibir apoyo en el diseño y la implementación de la estrategia de gestión del cambio.</p>
--	--

7. Comprometer a los mandos medios en el liderazgo del cambio:

En los tres casos se observan claras estrategias activas para integrar, hacer participar y comprometer a los mandos medios. De acuerdo a los entrevistados el éxito en lograr su compromiso y el liderazgo al interior de las áreas es muy variado y depende de tres factores:

- la predisposición previa al proyecto en cada mando medio, vinculada a la coherencia entre la visión del proyecto y la sub-cultura del área y el estilo personal de liderazgo
- el grado en que los líderes departamentales y divisionales (políticos) impulsan en proyecto al interior de las áreas y lo marcan como prioridad a los directores de servicios y unidades (de carrera)
- un proceso de selección de referentes que combine un conocimiento técnico y operativo detallado y relevante con una inserción central en las redes sociales formales e informales del área

En algunos casos se ha logrado con éxito suplir carencias en estos factores,

- ampliando los grupos de referentes para cubrir entre varios todos los roles y niveles requeridos.
- funcionando de enlace entre diferentes niveles de dirección en lo referido al proyecto
- un acompañamiento muy cercano del equipo de proyecto, asumiendo y facilitando el cumplimiento de los roles de comunicación, liderazgo, articulación de la visión, atención a las incertidumbres, inquietudes y apoyo de las personas en la transición

Fuente: elaboración propia en base a investigación de Prosci

III.6 – FORTALEZAS

De la investigación realizada en base a estos casos de estudio, surgen también algunas características que son propias de la organización. Capacidades, recursos, fortalezas y también debilidades que están en la organización y se ponen en juego en su funcionamiento. Los procesos de cambio son momentos particulares, en que la organización es exigida más allá de sus ritmos habituales y en los que sus características, por momentos invisibles, salen a la luz con más facilidad.

Interesa identificar los puntos débiles porque en atenderlos existe un gran potencial de mejorar los resultados. Pero interesa aún más identificar las fortalezas, porque éstas son la base para la aplicación de cualquier solución que la organización pueda tomar como propia y hacer prosperar. Las fortalezas relevadas durante el estudio y que emergen de la información analizada son:

Capacidad de acción rápida:

La pesadez y lentitud de los procedimientos burocráticos en la IM fueron un motivo de queja común a casi todos los entrevistados. Esto era esperable ya que los entrevistados son algunas de las personas que deben superar estas barreras para lograr avanzar los proyectos y obtener resultados en plazos siempre exigentes. No obstante, más allá de las dificultades, la investigación muestra una notoria capacidad de la organización para superarlas y obtener resultados significativos en tiempos muy cortos:

- 4.000 personas capacitadas en menos de dos meses incluyendo la capacitación de profesores
- 1.275 funcionarios con Compromisos de Gestión un año después del inicio del proyecto y 4.191 al tercer año
- 150 trámites subidos a la ventanilla única en el primer año desde el lanzamiento del proyecto y casi 100 (más complejos) el segundo
- 41% de renovación de plantilla en 6 años

Estos números, que sólo son una pequeña muestra de todos los proyectos hacia dentro y hacia afuera que gestiona la Intendencia, hablan de una organización ágil con capacidad de acción rápida. Ello no resta realidad a la pesadez de sus estructuras, procedimientos y normativa. Estos claramente atentan contra la agilidad y la rapidez de acción, pero existen

otros factores con los que la organización logra compensarlos y superarlos. La capacidad de acción rápida se apoya en otras capacidades que, combinadas, logran ese resultado:

- **Capacidad de liderazgo:** un equipo de conducción política comprometido con la concreción de proyectos que se fija metas ambiciosas en plazos breves, lidera activamente, negocia y remueve obstáculos organizacionales
- **Capacidad de emprendimiento interno**¹⁷: líderes y miembros de equipo de proyecto con orientación a resultados que buscan formas alternativas de alcanzar sus metas entre las restricciones normativas y los altos silos organizacionales.
- **Capacidad de gestión de proyectos:** los equipos de proyecto enfocan la energía y la atención en el logro de los objetivos estratégicos de cambio, la metodología de proyectos hace visible y monitoreable su avance desde el gabinete, la asignación de sponsors de alto nivel facilita la remoción de los obstáculos organizacionales
- **Capacidad de trabajo en equipo:** las demandas urgentes y bajo presión exigen a los equipos respuestas coordinadas y sin errores a alta velocidad. En la Intendencia hay sobrados ejemplos de este tipo de respuesta en equipos de proyecto, equipos funcionales y equipos circunstanciales de colaboración entre áreas.
- **Capacidad de colaboración informal:** redes informales de “conocidos” que permiten resolver o avanzar rápidamente en pocos minutos cuestiones que por las vías formales podrían demandar días o semanas.
- **Capacidad de alineamiento rápido:** la marcada verticalidad en la toma de decisiones y la aceptación de las decisiones políticas por parte de la estructura como “datos de la realidad”. Vale la pena notar que, aunque la verticalidad en la toma de decisiones es frecuentemente señalada como un factor de enlentecimiento para los procesos horizontales y para las iniciativas que surgen desde “abajo”¹⁸, tiene el efecto inverso en las iniciativas que se originan “arriba” y son apadrinadas con efectividad desde la alta dirección. Este es precisamente el caso de los proyectos

¹⁷ Es importante notar que tanto la capacidad de liderazgo como la de emprendimiento se vinculan más a los talentos individuales de las personas que a capacidades verdaderamente organizacionales. Esto debe llevar la atención sobre el cuidado, desarrollo y conservación de los talentos individuales para el cambio, en particular entre los funcionarios de carrera que permanecen en la organización y tanto pueden ser desarrollados como saturados, desgastados, desalentados o perdidos.

¹⁸ Esta verticalidad en la Intendencia puede tener también una faceta negativa, enlenteciendo o aun congelando por muchos años iniciativas, buenas para la organización, pero que no encuentran suficiente significación política para ser incluidas en la agenda.

de la Intendencia que son definidos desde el gabinete e implementados por la estructura.

Esta forma de lograr agilidad pese a la pesadez estructural no se logra sin costos. Uno de los más evidentes es la sobrecarga de sponsors y equipos de proyecto. No es una capacidad, ilimitada; más bien parece estar cerca de su techo. Deberían considerarse formas de fortalecer y expandir esta capacidad o aún de mantenerla en forma sostenible en los actuales niveles de requerimiento.

Flexibilidad

Flexibilidad es otra característica que resulta contra-intuitiva en relación a una organización burocrática. No obstante, los casos observados demuestran cómo la organización puede adaptar su forma para satisfacer demandas cambiantes con el tiempo. Ejemplos de esto son:

- la capacidad de la organización para dar cabida a múltiples proyectos de cambio simultáneos, nombrando referentes en cada una de las áreas para atender los proyectos y disparando procesos de aprendizaje masivos en varios frentes sin afectar las operaciones
- la capacidad de la organización para desdoblar sus recursos y reconfigurarse para atender a prioridades cambiantes
- el uso de diferentes mecanismos para atender temáticas transversales (proyectos, comités, referentes, asignación de recursos, etc.)
- respuestas ágiles con adaptación de proyectos para adecuarlos al aprendizaje sobre la marcha

Liderazgo comprometido y coherencia estratégica:

En todos los casos estudiados los líderes de alto nivel se han mostrado activos en la comunicación frecuente de la visión tanto a públicos internos como externos y han persistido en el modelado de la visión. La comunicación a públicos externos también tiene el efecto de reforzar la comunicación interna, reafirmando el compromiso institucional y dotando a los proyectos con un sentido de valor público.

Los proyectos estudiados guardan coherencia entre sí. El fortalecimiento del proceso de planificación estratégica contribuye a potenciar esta capacidad.

Capacidad de colaboración entre áreas (y dentro de ellas):

Los proyectos estudiados han permitido observar la buena colaboración entre áreas incluso cuando los esfuerzos requeridos son extraordinarios, urgentes o afectan significativamente el normal funcionamiento del área que presta su apoyo. Son ejemplo de ello los apoyos brindados a los diferentes proyectos por el Centro de Formación y Estudios, el Servicio de Prensa y Comunicación o la Unidad de Auditoría.

Contribuyen a esta capacidad:

- una estructura fuerte en áreas de apoyo especializadas
- la existencia de instrumentos institucionales adecuados para la asignación de recursos a proyectos u otras formas transversales de colaboración
- una práctica bien asentada de referentes designados para el enlace con áreas clientes y con proyectos
- el clima de compañerismo y las redes informales que atraviesan las fronteras divisionales y departamentales
- la coordinación de alto nivel para establecer los casos específicos de colaboración entre unidades de diferentes departamentos y entre áreas de un mismo departamento

Esta es una capacidad bien adquirida por la organización, que forma parte de su cultura y que puede servir de base también para potenciar la efectividad de las prácticas de gestión del cambio.

Si bien la colaboración “entre” áreas, al atravesar fronteras organizacionales, se hace más visible, también la colaboración dentro de las áreas se da y es una importante contribución al éxito de los proyectos y al clima organizacional. Ambos tipos de apoyo quedaron de manifiesto cuando el pequeño equipo de proyecto de Expediente Electrónico quiso agradecer a quienes colaboraron para alcanzar el objetivo: la carta mencionó a más de 120 personas en todas las áreas.

Capacidad de colaboración interinstitucional:

La Intendencia tiene arraigada en su cultura la práctica de cooperación interinstitucional. En los proyectos estudiados esta cooperación ha servido para:

- financiar el apoyo de consultorías (BID),
- compartir conocimiento y experiencias específicas (Intendencia de Canelones) y

- potenciar el alcance de los proyectos (AGESIC)

Alineada con la filosofía general de Totalidad de Gobierno, esta capacidad se inserta en un ecosistema que brinda oportunidades crecientes para la cooperación más allá de los límites de la organización

Capacidad de Gestión de Proyectos:

La organización cuenta con una larga experiencia en gestión de proyectos y la misma viene siendo fortalecida con:

- definición de una metodología común de gestión de proyectos (SIGES, PMI, Metodología IM de Gestión de Proyectos)
- capacitación masiva en las metodologías
- creación de estructuras específica para el apoyo a los proyectos y la gestión de la metodología (Oficina de Gestión de Proyectos de Tecnologías de la Información, Unidad de Gestión de Proyectos Estratégicos).

Algunas prácticas de gestión de proyectos ya están bien instaladas en la cultura y en los sistemas de la Intendencia_

- definición de sponsors y comités de dirección para el liderazgo de alto nivel de los proyectos
- mecanismos institucionales para conformación y dotación de recursos de equipos de proyecto
- integración de comités de dirección y equipo de proyecto con recursos de los diferentes departamentos y áreas clave
- designación de referentes para el proyecto en todas las áreas afectadas

Capacidad de gestión de las Comunicaciones:

La capacidad del Servicio de Prensa y Comunicación para diseñar estrategias de comunicación efectivas tanto para públicos internos como externos es clave para la gestión del cambio:

- difundiendo ampliamente la necesidad y la visión del cambio
- difundiendo expectativas sobre el cambio, alcance, plazos y limitar la incertidumbre

- informando los requerimientos del cambio a los líderes departamentales y divisionales
- generando mensajes para generar conciencia sobre el avance de los proyectos y fortalecer su credibilidad

Capacidad de gestión de la Capacitación:

La falta de habilidades o la falta de confianza en las propias habilidades se encuentran entre las razones más comunes de resistencia individual al cambio. En los proyectos estudiados, el valor del Centro de Formación y Estudios como apoyo para el cambio quedó particularmente de manifiesto con la capacitación masiva on-line y presencia para Expediente Electrónico.

Esta capacidad es accesible a los equipos de proyectos y puede ser utilizada para apalancar los procesos de cambio, desarrollar nuevas habilidades y ayudar a familiarizar a las personas con las nuevas herramientas.

Capacidad de liderazgo, diálogo y negociación de alto nivel:

Como se dijo, la Intendencia es grande, compleja, tiene una gran diversidad de cometidos y agendas, dividida en altas estructuras departamentales y con una integración del gabinete que a veces necesita contemplar la representación de aliados políticos. En una organización así, la capacidad de negociar y coordinar a nivel de gabinete los proyectos de más amplio alcance es esencial para asegurar que éstos reciban el impulso necesario en todos los niveles jerárquicos y sea adoptado por las personas.

En los proyectos estudiados se evidencia una buena capacidad de negociación y acuerdo a nivel del gabinete y lograr los apoyos necesarios en la Junta Departamental. Siempre que se requirió para el éxito de uno de estos proyectos también ha sido efectiva la negociación con el sindicato.

Esta capacidad también contribuye a la conformación de coaliciones de cambio poderosas.

Sponsors abrir puertas. Eliminar los obstáculos/ facilitar la acción: Intervención de sponsors para “abrir puertas” a la coordinación horizontal. Intervención de sponsors para facilitar la participación de áreas de apoyo

Capacidad de institucionalización de los cambios:

La rigidez impuesta por la formalidad del sistema burocrático, el apego a las normas y la verticalidad junto con los procesos políticos de decisión, que muchas veces requieren convencer a mayorías en la Junta Departamental, son por un lado un factor de enlentecimiento de las iniciativas de cambio, pero también un potente instrumento de re-congelamiento que solidifica, institucionaliza y prescribe normativamente la adopción de los nuevos arreglos una vez acordados. Esto dificulta el retorno inercial a los viejos modos de operar y ayuda a la supervivencia de los procesos de cambio a través de los cambios de gobierno.

III.7 – DEBILIDADES

Rigideces formales y estructurales: La densidad normativa y el diseño estructural en altos silos organizacionales impone limitaciones que enlentece la acción y el avance de los proyectos, en particular los transversales. Otros mecanismos formales e informales de coordinación horizontal se han desarrollado con el tiempo para compensar esta debilidad. No obstante, la lentitud administrativa es perceptible, obstaculiza a los equipos de proyecto y es señalada por todos los entrevistados como una barrera importante y consumidora de tiempos y energía.

Carencia de una metodología de gestión de cambio propia unificada: La ausencia de una metodología uniforme de gestión del cambio es junto con la carencia de una unidad de apoyo específica, una de las oportunidades de mejora reclamada con más frecuencia por los gerentes de proyecto entrevistados. Esta falta de metodología obliga a los equipos de proyecto a desarrollar alternativas ad-hoc que no siempre consideran adecuadamente todos los factores de riesgo del proyecto ni logran el nivel de compromiso adecuado. Las consecuencias son que a veces se demora en el inicio de la gestión del cambio, a veces la comunicación es mucho menos de la necesaria, los mandos medios o los referentes no cumplen sus roles o no se presta suficiente atención a los intereses de las partes interesadas, generándose niveles de compromiso insuficiente, soluciones sub-óptimas, retrabajos, demoras y limitándose el impacto de las soluciones y debilitando su sostenibilidad en el tiempo.

En particular los proyectos más complejos que impactan sobre muchas áreas de esta organización compleja y los proyectos más delicados, que dependen en mayor medida del compromiso y la adopción de las personas, requieren una metodología sólida y adaptada a la realidad de la IM. Una metodología unificada, ampliamente difundida entre líderes de proyectos y todos los niveles de conducción de la organización, proveería además un lenguaje común y un entendimiento rápido de los desafíos que presenta el cambio y los roles que cada quién debe cumplir en el proceso.

En un ambiente en que el uso de las redes informales de conocidos y el descreimiento en la gestión del lado humano del cambio diluyen la aplicación de metodologías, atender esta debilidad es aún más importante.

Gestión del conocimiento no definida: La IM tiene una enorme experiencia en gestión de proyectos y procesos de cambio de todo tipo. El conocimiento de gestión de cambio, está disperso por toda la organización, no está sistematizado, estructurado, compilado y no es accesible a las personas que lo necesitan para gestionar un nuevo proyecto. Esta es una de las consecuencias de las carencias de metodología propia, recursos especializados y centralización de la función.

Reducción de la metodología de gestión de cambio: Aun cuando no se cuenta con una metodología propia de gestión del cambio y no existe una cultura y un lenguaje común que la soporten a nivel organizacional, sí existen personas con experiencia, conocimiento y conscientes de la importancia de la gestión del cambio. Este capital, sin embargo, muchas veces no puede aprovecharse por diversos factores:

- la intensa agenda de transformaciones impone presiones de tiempo por plazos cortos
- el recurso a canales (y por lo tanto métodos) informales para agilizar los proyectos,
- la falta de una metodología y un lenguaje común dificultan su aplicación y coordinación de actividades con otras personas
- excesivo foco en la solución técnica sin comprensión en los factores determinantes del logro de los beneficios
- la presencia de elementos de una contra-cultura escéptica a la gestión del cambio

Estos factores llevan a que, en muchos casos, la capacidad de gestión de cambio disponible sea reducida a niveles en que no aporta los beneficios buscados.

Carencia de apoyo específico en gestión de cambio: Todos los líderes de proyecto consultados manifestaron como una debilidad la falta de una “puerta” a la que ir en busca de apoyo para la gestión del cambio. Valoraron la visión especializada, la perspectiva diferente y complementaria que los recursos específicos de gestión del cambio podrían aportar a la gestión del proyecto. Esta debilidad tiene una doble expresión práctica:

- **Carencia de una unidad de apoyo en gestión del cambio:** que centralice el saber hacer y pueda asesorar y coordinar acciones con los equipos de proyecto.
- **Carencia de recursos expertos en gestión del cambio:** que puedan integrarse a los equipos de proyecto y hacerse cargo de los aspectos relacionados con el “lado humano” del cambio, aliviando una parte de la carga de los equipos de proyecto.

En todos los casos en que consultores externos contribuyeron a la planificación de la gestión del cambio, su aporte fue muy valorado por los líderes de proyecto. No obstante, estos apoyos no siempre están disponibles, a veces están disponibles por períodos cortos o no desde el principio y cuando se cuenta con ellos, su trabajo debe ser complementado por el conocimiento de la organización y las relaciones del propio equipo de proyecto aumentando su carga de trabajo.

Integración imperfecta entre cuadros políticos y de carrera: los problemas de integración entre cuadros políticos y de carrera puede llevar a una reducción del compromiso de los mandos medios con los proyectos. En particular si no han participado en el diseño de las soluciones, discrepan respecto de la conveniencia de su aplicación o si el cambio se siente como impuesto desde “arriba” o desde otra área. No se trata de una debilidad intrínseca a los procesos de cambio, pero impacta sobre estos y puede ser gestionada con una metodología adecuada¹⁹.

Designación de referentes sin el perfil adecuado: Es tanto una consecuencia de la debilidad metodológica como de la integración imperfecta entre cuadros políticos y de carrera que lleva a que en ocasiones los directores políticos designen referentes de los procesos de cambio sin el necesario liderazgo a la interna de los sectores ni el conocimiento operativo suficiente.

¹⁹ En los casos estudiados, las estrategias más exitosas para controlar estas situaciones fueron las que siguieron de cerca el proceso de cambio en las áreas, haciendo participar y dialogar a todos los niveles con la presencia del equipo de proyecto. En una futura metodología propia de IM es conveniente tener presente estas situaciones, identificarlas tempranamente y prevenirlas.

Diversidad de intereses, agendas, prioridades y compromiso con los cambios: El tamaño y la complejidad de la organización, la multiplicidad de cometidos de sus diferentes departamentos y divisiones, sumado al dinamismo del entorno, llevan a que en el gobierno de la Intendencia exista una multiplicidad de agendas, prioridades e intereses urgentes, diferentes para cada uno de los departamentos y divisiones. Esto lleva a que los cambios de alcance transversal, sean impulsados con distintos niveles de compromiso en cada departamento, con una serie de efectos negativos:

- **Interrupción de la comunicación del cambio a la interna de los departamentos:** el insuficiente impulso de los cambios por parte de algunos líderes afecta las comunicaciones del cambio a través de las cadenas de mando al interior de cada departamento. En consecuencia, los acuerdos logrados a alto nivel pueden perder fuerza (y hasta interrumpirse) en la comunicación descendente.
- **Mandos medios poco comprometidos con el cambio:** Una comunicación del cambio poco potente o confusa desalienta el compromiso de los mandos medios y diluye el rol de liderazgo sobre las personas a su cargo. La incoherencia entre los anuncios públicos y la falta de claridad de la comunicación por línea directa se suma a antecedentes de proyectos fallidos o postergados para disminuir la credibilidad de los anuncios e impedir que el cambio llegue a ocupar un verdadero lugar en la agenda.
- **Sobrecarga de los equipos de proyecto:** el poco compromiso de los mandos medios se expresa como un apoyo inconstante y lento a los equipos de proyectos que deben realizar esfuerzos adicionales para lograr los resultados.
- **Dificultad para realizar/sostener los impactos buscados:** El bajo compromiso con el cambio hace que no se realice la parte del impacto dependiente del nivel de adopción de las personas. La dependencia del equipo de proyecto también implica un riesgo de que una vez implantado, el cambio se vaya desvirtuando por la falta de agentes de cambio internos a las áreas que puedan sostenerlo²⁰.
- **Gestión compleja de coaliciones:** Cuando los intereses, prioridades y agendas a la interna de una coalición de cambio no se alinean bien, pueden producirse largas negociaciones que consumen mucho tiempo de los proyectos.

²⁰ Una expresión común de esta situación durante los proyectos son frases como “nos imponen su solución”, “tenemos que hacer esto para (otra área)”

Saturación de iniciativas: No es la intensa agenda de transformaciones sino las limitaciones estructurales para atenderla lo que constituyen una debilidad. La altísima concentración vertical de la toma de decisiones en directores departamentales, sumada a los demás roles gerenciales y de liderazgo político y funcional que deben cumplir, recarga y enlentece la acción de los altos líderes que también concentran los roles de sponsor y comité de dirección de los proyectos de cambio.

También en la estructura de carrera las iniciativas tienden a concentrarse entre las personas más emprendedoras que muestran aptitudes y cercanía conceptual para llevar adelante los proyectos de transformación.

La intensa agenda estratégica también impacta en las áreas de apoyo haciendo más difícil la coordinación de agendas y acciones.

Los tres aspectos de la saturación de iniciativas podrían mejorarse, desarrollando recursos humanos para ampliar la base de quienes pueden asumir roles protagónicos en la gestión de proyectos y de cambio. El potencial está presente y de acuerdo a los entrevistados, existen personas con ganas de asumir más responsabilidades y probarse en asignaciones nuevas.

III.8 – AMENAZAS

El entorno externo muy favorable en lo político, lo económico y lo social, sumado a la alta aprobación de la ciudadanía parece no presentar amenazas importantes para la gestión de la IM. Aun la situación sindical, siempre un factor de tensión, y con conflictos abiertos, parece estar lejos de su peor momento. No obstante, las crecientes exigencias de la ciudadanía, la rapidez de los cambios a nivel mundial y la cercanía del próximo período electoral hacen necesario mantenerse alertas respecto de los riesgos que impidan la concreción de la estrategia.

Crecientes exigencias de la ciudadanía: La IM y el Intendente gozan de los niveles de aprobación más altos en muchos años. No obstante, el ritmo cada vez más acelerado de los cambios y la potencia comunicacional ingobernable de las redes sociales, representan un riesgo siempre presente de tropezar en la carrera por mantenerse al día. La multiplicidad de cambios simultáneos y la alta presión por plazos cortos exigen a la organización que se encuentra cerca de su límite de saturación. En particular las personas sobre las que recae

la mayor parte del esfuerzo de cambio. Es necesario reforzar la capacidad de cambio de la organización, para que el límite de la saturación no sea alcanzado y la organización siga avanzando al ritmo requerido por la ciudadanía.

Tiempo limitado para la ejecución: los tiempos en la gestión de gobierno siempre están limitados por los ciclos electorales. Eso deja un breve período en que deben concretarse las iniciativas estratégicas y ser arraigadas tanto en el sistema formal como en la cultura. Este riesgo, siempre presente, debe ser atendido con una potenciación de la capacidad de acción rápida.

Actualmente la capacidad de acción rápida se apoya sobre todo en competencias blandas (liderazgo, espíritu emprendedor, trabajo en equipo, colaboración informal, alineación rápida). Sería oportuno potenciar esta capacidad con algunos elementos más duros, como el fortalecimiento de la red que sirve de apoyo para los equipos de proyecto. También el desarrollo de una metodología uniforme y propietaria para el abordaje estructurado de la gestión del cambio contribuiría a reducir plazos de ejecución y apalancar el logro de impactos y beneficios.

Resistencia pasiva y regresión al estado anterior: es otro de los riesgos siempre presentes en el escenario del cambio y más aún en una organización tan compleja como la IM. Como advierte Kotter (2012, 157), “mientras las nuevas prácticas no sean completamente compatibles con todas las (sub) culturas relevantes, siempre estarán sujetas a una posible regresión”. No son pocos quienes aún creen que la remuneración de los funcionarios debería ser fija sin importar los resultados. Aun si Compromisos de Gestión se mantuviera formalmente puede vaciarse de contenido fijando metas poco ambiciosas o relajando los controles respecto a la precisión de los registros. Seguramente muchos en las áreas que dejaron de atender a los ciudadanos en favor de la ventanilla única aun creen que ellos podrían hacerlo mejor o que hay ventajas insustituibles en el contacto directo presencial. Otros probablemente aún se sientan más a gusto con un expediente en papel, a los que pueden rayar, apilar sobre el escritorio o archivar en forma tangible. Estos diferentes valores y actitudes son una reserva de resistencia pasiva que se mantiene lista para emerger a la primera posibilidad, sobre todo cuando la batalla parece ganada.

Para disminuir este riesgo es crucial lograr el compromiso de la mayor cantidad posible de personas dando oportunidades de participación, invirtiendo en el desarrollo de mando medios que puedan liderar los proyectos de cambio a la interna de la organización,

asegurando que los cargos de conducción de carrera tengan roles importantes en el cambio para que los hagan propios y perduren más allá de los ciclos electorales.

Expectativas frustradas de los jóvenes profesionales: La creciente presencia de millenials en algunas de las áreas de la Intendencia más fuertemente vinculadas a los cambios, hace conveniente el desarrollo de oportunidades para canalizar sus expectativas de diversidad de experiencias y movilidad horizontal. Las consecuencias de no hacerlo implican desperdiciar talentos existentes en la organización que podrían contribuir mejor al logro de los objetivos estratégicos. Implicaría no desarrollar estas personas a su potencial, limitar su capacidad de contribución, reducir su nivel de compromiso y eventualmente alentar su alejamiento. También implica reducir el atractivo de la organización para captar talentos nuevos

III.9 – OPORTUNIDADES

Aceleración de proyectos y potenciación de sus impactos: la adopción de una metodología de gestión del cambio aparece como una oportunidad para potenciar la eficacia de los proyectos, aumentar el compromiso de las personas con el cambio, desarrollar defensores del cambio en toda la organización y reducir los plazos de ejecución.

Multiplicar la capacidad de gestión de proyectos: El desarrollo de roles específicos de apoyo a los equipos de proyecto para la gestión del cambio, no sólo aceleraría los proyectos atendidos, sino que liberaría antes recursos escasos para atender nuevos proyectos.

Desarrollar y retener capital humano valioso: La inclusión de roles específicos de gestión del cambio en los proyectos son una oportunidad para desarrollar talentos en la organización. La participación en proyectos de cambio son uno de las asignaciones más efectivas para el desarrollo de capital humano. En particular en una organización con la IM, en que otro tipo de movimientos está limitado por sus muchas regulaciones. La asignación a proyectos de cambio permite:

- enriquecer las experiencias de trabajo
- tomar contacto con muchas áreas y personas ayudando al desarrollo redes y potenciando la capacidad de aportar valor a través de la interacción²¹

²¹ De acuerdo a la regla del 70:20:10 de Mc Call, Lombardo y Eichinger, el desarrollo y aprendizaje se produce 70% a partir de la asignación de responsabilidades desafiantes, 20% a partir de relaciones

- asignar temporalmente a jóvenes con potencial responsabilidades y mayor autonomía en un ambiente menos regulado
- enfrentarse a desafíos únicos y desarrollar las competencias de emprendedorismo
- desarrollar la capacidad de obtener resultado en el particular ambiente de la IM
- dar visibilidad a las personas con potencial y permite evaluarlas para continuar su desarrollo de carrera

El desafío estimulante que supone la participación en proyectos, además de desarrollar el talento, hace más variada y atractiva la perspectiva de permanecer en la IM. En particular para las personas más inquietas y dinámicas.

Fortalecer la cultura de cambio, innovación y gestión estratégica: procesos de cambio mejor gestionados lograrán mayor adopción y compromiso de parte de las personas y reducirán los argumentos en contra que puedan tener las fuerzas conservadoras. De esta forma, la inversión en la mejora de la gestión del cambio contribuye a multiplicar los defensores del cambio y de la nueva cultura (orientada a resultados, al ciudadano, a la eficiencia, a la generación de valor público) al tiempo que reduce el impacto de quienes la resisten.

Des-alienación: Roles específicos en gestión del cambio significa mayor escucha y atención a las partes interesadas y una mayor efectividad en las comunicaciones en todos los sentidos. Significa aumentar los contactos y la comprensión mutua entre áreas. También significa una mayor comprensión de las razones que impulsan el cambio, los beneficios buscados, de la forma en que cada uno puede contribuir a lograrlos. Esta mayor comprensión de las otras áreas y del impacto del trabajo propio en el producto hacia la ciudadanía actúa en sentido contrario a las fuerzas de aislamiento y alienación que los entrevistados mencionaron repetidamente.

desarrolladoras y 10% a partir de capacitación y entrenamiento formal. Las asignaciones de proyectos, que proveen desafíos, relaciones, feedback y oportunidades de capacitación, constituyen un camino privilegiado para el desarrollo de capital humano.

IV – CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

IV.1 - CONCLUSIONES

- El ritmo de los cambios en el entorno ha venido acelerándose en las últimas décadas y todo hace prever que seguirá aumentando.
- La ciudadanía es cada vez más exigente en el reclamo de mejores servicios y la rápida adecuación a las siempre cambiantes posibilidades tecnológicas.
- La velocidad de las redes sociales potencia el impacto en la opinión pública de los ciudadanos insatisfechos lo que obliga a las organizaciones públicas a ser cada día más ágiles en sus respuestas.
- Los ciudadanos uruguayos confieren cada vez mayor importancia a la capacidad de gestión y a la intensidad de la agenda de transformación. Son prueba de ello el amplio margen con el que fue electo el actual Intendente y el nivel record de aprobación con que cuenta actualmente.
- Pese a sus rigideces estructurales, la Intendencia de Montevideo es una organización ágil capaz de introducir cambios a gran escala en plazos muy cortos.
- Los proyectos son el vehículo privilegiado del cambio y la gestión estratégica que permiten atravesar las rigideces de la estructura y procedimientos burocráticos. Ayudan a conectar los niveles más altos de conducción política con los más operativos en toda la organización, para asegurar la entrega de los productos y servicios estratégicamente definidos.
- La IM tiene una buena capacidad de gestión de proyectos que viene fortaleciéndose ampliando el número de personas capacitadas en metodología PMI, estandarizando el uso de herramientas informáticas específicas y con oficinas especializadas que apoyan el trabajo de los equipos y dan seguimiento a los proyectos.
- Aunque carece de una metodología unificada que asegure un abordaje estructurado de los procesos de cambio, tiene ejemplos muy destacables de buenas prácticas en gestión del cambio.
- Como oportunidades de mejora se destacan:
 - La adopción de una metodología de gestión del cambio unificada y propietaria, adaptada a las particularidades de la organización
 - El desarrollo de un centro de recursos especializados en gestión del cambio para apoyar a los equipos de proyecto

- El fortalecimiento de los aspectos culturales relativos a la práctica de la gestión del lado humano del cambio, en lo que respecta a la comprensión de sus beneficios, los roles y las buenas prácticas.
- Aunque la carencia de estos elementos no impide la concreción de los proyectos, tiene asociados riesgos específicos que han podido identificarse en la investigación y que afectan el alcance, los plazos y los beneficios del proyecto, así como su sostenibilidad en el tiempo:
 - Niveles de compromiso irregulares entre mandos medios y referentes de las áreas
 - Limitación de los beneficios de los proyectos
 - Sobrecargar a los equipos de proyecto con tareas adicionales, diseño de metodologías ad-hoc y sustitución de roles
 - Extensión de los plazos de implementación
 - Limitación de la cantidad de proyectos abordables por recursos clave de la estructura
 - Riesgo de regresión a estados anteriores o dilución de los impactos en el tiempo

IV.2 - PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL CAMBIO

Filosofía de la propuesta

El enfoque de intervención parte de un respeto fundamental hacia la difícil tarea de modificar cualquier sistema organizacional y en particular uno con la complejidad del de la Intendencia de Montevideo. Teniendo esto en cuenta, la propuesta se basa en la construcción de capacidades a partir de las fortalezas y los rasgos culturales ya existentes en la organización. Estas fortalezas y rasgos culturales son los cimientos pre-existentes en el sistema organizacional sobre los que pueden apoyarse firmemente la construcción de nuevas capacidades o reforzar y potenciar otras existentes.

La capacidad de gestión del cambio no es nueva en la IM. Como se ha dicho y mostrado en el presente estudio, la IM tiene una fuerte capacidad de cambio y experiencias en gestión del cambio muy valiosas. Como sugieren Hamel & Prahalad (1995), haciendo un paralelismo con el sistema monetario de un país, el valor de las competencias organizacionales tiene un componente de cantidad (o intensidad de conocimiento/habilidad) y un componente de velocidad de circulación entre los diferentes proyectos o áreas de la organización que las requieren. En la IM, el fortalecimiento de la capacidad de gestión del cambio pasa principalmente por mejorar su velocidad de circulación. Para ello será necesario desarrollar un lenguaje común que las personas sientan como propio y canales de comunicación y distribución ágiles y efectivos que permitan contar con esta capacidad en los lugares y momentos más oportunos.

El mismo respeto por el desafío de cambio organizacional, inspira un enfoque fuertemente participativo en la construcción de los instrumentos organizacionales y el desarrollo de las metodologías más apropiadas a este particular sistema organizacional. Como advertía R.M. Grant (1991) “la creación (o el fortalecimiento) de capacidades no pasa simplemente por ensamblar un grupo de recursos: las capacidades involucran complejos patrones de coordinación entre personas y entre personas y otros recursos; perfeccionar esta coordinación requiere aprendizaje”. Se busca capitalizar todo el conocimiento ya existente en la organización y generar las estructuras y metodologías que permitan canalizarlo y hacerlo disponible en forma oportuna y efectiva a las personas y situaciones que lo requieran. Se proponen, sí, elementos estructurales nuevos y nuevas formas de trabajar en los proyectos, pero sólo se establecen los pilares fundamentales para que el sistema

organizacional complete su construcción en forma orgánica, atendiendo interactivamente las necesidades de todas las partes interesadas.

Por último, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de cambios, debe ser visto como un cambio en sí mismo y como tal se definirán los pasos necesarios para maximizar las posibilidades de éxito.

Dimensiones de la propuesta

La propuesta aborda tres dimensiones del problema:

- **Estructural:**
 - Conformación de un Centro Recursos de Gestión del Cambio para dar apoyo a las diferentes iniciativas y proyectos de cambio en la organización.
 - Integración de Recursos Especializados en Gestión del Cambio a los equipos de proyectos.
 - Facilitación de la creación de una Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio para fomentar la colaboración entre equipos y miembros de la comunidad.
 - Facilitación de una red interinstitucional vinculada al cambio organizacional
- **Sistemas:**
 - Desarrollo de una metodología de gestión de cambio unificada y propia en base las experiencias de la IM y la elección de un modelo externo ya probado.
 - Integración de la gestión del cambio y la gestión de proyectos
- **Cultural:**
 - Formulación y comunicación de la visión de la necesidad de fortalecimiento de la gestión del cambio
 - Capacitación inicial de un núcleo de agentes de cambio en una metodología ya desarrollada que sirva de lenguaje común
 - Capacitación de directores políticos y de carrera en la metodología propietaria de gestión del cambio con énfasis en los roles que corresponden a cada tipo de actor
 - Ampliación de la Comunidad con actividades abiertas de participación voluntaria, generación de oportunidades de contribución y desarrollo

profesional y difusión de logros de la comunidad de gestión del cambio, participación en eventos interinstitucionales, newsletters a profesionales de la IM frecuentemente implicados en proyectos de cambio, etc.

Estas dimensiones corresponden a los tres elementos del triángulo de diseño arquitectónicos propuesto por P. Senge (2010): ideas rectoras (dimensión cultural), teorías métodos y herramientas (dimensión sistema) e innovaciones en infraestructura (dimensión estructural). Este autor enfatiza en la necesidad de concentrar los esfuerzos en el desarrollo de estos tres elementos, ya que, sin todos ellos, el triángulo se derrumba. Sin ideas rectoras, dice, no se sostiene la pasión, el rumbo ni el propósito general; sin teoría, métodos y herramientas la gente no puede desarrollar las nuevas aptitudes que se requieren; sin innovaciones en infraestructura las ideas y herramientas carecen de credibilidad porque la gente no tiene oportunidades ni recursos para seguir su visión ni para aplicar las herramientas.

Las capacidades ya existentes en la organización en las que se apoya la propuesta son:

- Flexibilidad
- Capacidad de colaboración informal
- Capacidad de emprendimiento interno
- Capacidad de trabajo en equipo
- Capacidad de colaboración entre áreas
- Capacidad de colaboración interinstitucional
- Capacidad de gestión de proyectos
- Capacidad de gestión de la capacitación
- Capacidad de gestión de la comunicación
- Capacidad de liderazgo, diálogo y negociación de alto nivel
- Y la propia Capacidad de Gestión del Cambio a ser fortalecida

Los elementos básicos de la propuesta son:

- **Centro de Recursos de Gestión del Cambio (eventual futura Unidad de Gestión del Cambio)**

Se propone constituir este Centro inicialmente como un Proyecto que vincule a la mayor parte de las áreas interesadas en el cambio organizacional. Su cometido principal es funcionar como Centro de Recursos, desarrollando y gestionando los

recursos humanos, el conocimiento y la metodología y apoyando a los diferentes equipos de proyecto. Adicionalmente, este Centro servirá como núcleo firme para la creación y apoyo de la futura Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio y será su nexo con la estructura formal. Entre sus cometidos se encuentran:

- centralizar, servir de soporte y gestionar el conocimiento de la organización en Gestión del Cambio
 - centralizar la gestión de una Metodología Propietaria de Gestión del Cambio
 - servir de unidad de apoyo y asesoramiento en la materia al resto de las áreas y proyectos
 - promover la capacitación de personas en la Metodología de Gestión del Cambio
 - promover el desarrollo de recursos expertos en Gestión del Cambio
 - gestionar los recursos expertos en gestión del cambio, asignarlos a proyectos específicos y supervisarlos
 - promover la adopción de la visión y la metodología entre los líderes de todo nivel en la organización para que integren en sus proyectos recursos dedicados a la gestión del cambio y faciliten el uso parcial de sus propios recursos humanos especializados en proyectos de otras áreas.
 - facilitar y servir de apoyo operativo al desarrollo de una Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio
 - facilitar la vinculación entre la Comunidad de Práctica y la estructura formal de la IM
- **Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio**

Las comunidades de práctica son por naturaleza informales, de participación voluntaria y auto-organizadas. Es en este sentido, que Wenger y Snyder (2000) hablan de una “paradoja de la gerencia”. A pesar de su naturaleza informal, dicen, las comunidades de práctica prosperan si se las cultiva activamente. Para que estas se desarrollen y se sostengan en el tiempo, estos autores sugieren a los gerentes:

- Identificar comunidades potenciales que podrían robustecer las capacidades estratégicas de la organización
- Proveer la infraestructura (física, digital, presupuestal) capaz de soportar esas comunidades y habilitarlas a aplicar su experticia efectivamente

- Usar métodos no-tradicionales para valorar el aporte de las comunidades a la organización.

En particular, recomiendan proveerles sponsors oficiales y equipos de apoyo. Estos sponsors y equipos no diseñan las comunidades ni prescriben sus actividades ni objetivos. En lugar de ello trabajan junto a los líderes internos de la comunidad para proveerles recursos y coordinación. Las funciones implícitas (no prescriptivas) de una comunidad de práctica así facilitada serían:

- reunir a las personas interesadas en la gestión del cambio
- coleccionar y compartir entre los miembros el conocimiento disponible de gestión del cambio en la organización y de otras fuentes
- identificar las prácticas que dan mejores resultados en la IM y sintetizarlas en un manual de mejores prácticas, un repositorio ordenado de lecciones aprendidas o un BOK propietario
- fomentar la colaboración para la búsqueda de soluciones a situaciones de gestión del cambio
- establecer una red con practicantes de la gestión del cambio en otras instituciones de gobierno (departamentales, nacionales o extranjeras), comparar prácticas y resultados, generar encuentros y foros de la disciplina, propendiendo al enriquecimiento del conocimiento y su difusión
- coordinar los encuentros de la comunidad y desarrollar las herramientas informáticas requeridas para el contacto de los miembros a través de internet, soporte de foros virtuales, consultas abiertas, publicación de oportunidades de colaboración
- estimular la adopción de la visión de la gestión del cambio
- fortalecer el desarrollo de capital humano de gestión del cambio
- generar un pool de recursos capacitados en gestión del cambio capaces de desarrollar y difundir una cultura de gestión del cambio organizando eventos, conferencias, capacitaciones
- promover el desarrollo de oportunidades laborales en gestión del cambio

Integración de Recursos Especializados en Gestión del Cambio a los Equipos de Proyecto:

La forma específica en que se propone integrar la gestión del cambio a los proyectos es incorporando a cada equipo de proyecto un integrante especializado en Gestión del Cambio y dedicado a esta actividad.

El reporte de IBM (2014) “Making Change Work” enfatiza “las organizaciones no pueden enfrentar el creciente ritmo y magnitud de los actuales cambios, reinventando actividades y roles ad hoc, proyecto a proyecto”, ..., “por lo tanto, un definido conjunto de actividades medulares debería ser aplicado a cada proyecto estratégicamente crítico... y ser específicamente incorporado en su planificación general”. También PMI en su libro blanco “One Solution for Project Success: Project and Change Management in the PMBOK Guide”, (Jarocki, 2014) enfatiza “A menos que los productos y entregables del proyecto sean adoptados y utilizados por las partes interesadas para crear valor, el proyecto no habrá logrado sus objetivos de negocio.” Complementariamente agrega que los esfuerzos de cambio necesitan beneficiarse de “la estructura y el rigor que proveen las prácticas de gestión de proyectos”.

En la IM los Líderes de Proyecto entrevistados valoran especialmente el aporte que una mirada especializada en gestión del cambio puede aportar a los proyectos. Este recurso sería designado y supervisado por el Centro de Recursos de Gestión del Cambio. En función de la estimación de carga horaria requerida, el mismo recurso podrá estar asignado a más de un proyecto en forma simultánea. Sus responsabilidades involucrarían el desarrollo de:

- planes de gestión e involucramiento de partes interesadas
- planes de capacitación y apoyo a referentes y mandos medios para el liderazgo del cambio
- planes de comunicación del cambio
- planes de entrenamiento y capacitación
- planes de gestión de resistencias
- diseño de hoja de ruta para el sponsor

Este recurso, debería integrarse al equipo de proyecto (o comenzar a interactuar con él) tan temprano como sea posible. Esto ayudará a:

- Asegurar que los objetivos del proyecto estén alineados a la visión del cambio y la realización de los impactos buscados
- Integrar en la Gestión del Proyecto una visión más completa sobre los impactos organizacionales y los intereses de las áreas afectadas, permitiendo un diseño que aumente la adopción y el impacto
- Identificar tempranamente los aspectos humanos, organizacionales o políticos que pueden comprometer el éxito del proyecto y el logro de los beneficios
- Incluir las actividades de Gestión del Cambio en el cronograma del Proyecto
- Asegurar un adecuado manejo de las dependencias entre actividades de Gestión del Cambio y Gestión de Proyectos

Ventajas de la conformación de un Centro de Recursos de Gestión del Cambio en modalidad Proyecto:

- **Comité de Dirección compuesto por los departamentos y áreas interesadas:** La Gestión del Cambio es una disciplina transversal por naturaleza, que alcanza a toda la IM, se nutre de áreas de saber hacer distribuidas en varios departamentos y cuyo desarrollo interesa a muchos. La forma de Proyecto permite integrar con un Comité de Dirección las diferentes perspectivas y prioridades que confluyen en esta actividad, asegurando que la misma se vaya adaptando a las necesidades de toda la organización.
- **Carácter temporario del proyecto:** La necesidad de coordinación entre varios departamentos será importante sobre todo en los primeros tiempos, cuando la forma de trabajar en esta actividad se encuentre en etapa de desarrollo. Una vez que se haya encontrado una forma estable, que satisfaga todos los requerimientos, la interacción a nivel de Comité dejará de ser necesaria y el proyecto podrá adquirir una forma también más estable (ej.: Unidad).
- **Equipo integrador de diferentes perspectivas:** También los integrantes del Equipo de Proyecto pueden provenir de diferentes Departamentos, portadores de sus perspectivas, sub-culturas, forma de hacer las cosas, áreas de conocimiento técnico y redes de contactos. Esto por un lado

enriquece el resultado del trabajo del equipo y por otro, potencia la inserción del equipo en la organización a través de una mayor diversidad de contactos en sus “redes de conocidos”. Al mantener cada integrante del equipo una línea de reporte con el Departamento de origen, se potencia también su integración a la estructura formal.

- **Flexibilidad:** La modalidad Proyecto, también es en sí misma, por naturaleza, flexible, fácilmente adaptable al aprendizaje sobre mejores formas de hacer las cosas. Por ello también se presta mejor a las instancias iniciales, en que es previsible una fuerte iteración entre diferentes alternativas de gestionar el cambio, apoyar a los proyectos y organizarse internamente.
- **Arraigo cultural de la herramienta:** La organización y las personas de la IM tiene una larga experiencia en la integración de Proyectos en la estructura y en la interacción con estos. Esta capacidad organizacional también facilita la opción Proyecto como forma estructural inicial.

Ventajas de la Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio:

- **Desarrollo del conocimiento en Gestión del Cambio:** De acuerdo a J. Ingham (2017) las comunidades de práctica ayudan a las personas a reunir y desarrollar su conocimiento en un determinado campo, así como a desarrollar y estructurar el cuerpo de conocimiento (BOK) de la comunidad incluyendo herramientas, prácticas, métodos, documentos y recursos, etc. Como dijimos, más allá de que puedan mejorarse con capacitación en metodología especializada, ya existe en la IM una rica experiencia en prácticas de gestión del cambio. En distintos rincones de la organización se conocen prácticas que han dado buenos resultados en esta organización en particular y otras que han sido menos provechosas. Lo que falta es reunir y sistematizar este conocimiento y hacerlo fácil y oportunamente accesible a las personas y equipos que lo estén necesitando.
- **Promoción de Buenas Prácticas:** Wenger y Snyder (2000) destacan a las comunidades de práctica como el foro ideal para compartir y difundir las mejores prácticas. Al mismo tiempo que la comunidad reúne y estructura el conocimiento, también lo distribuye en una forma viva, haciéndolo accesible a las personas que lo necesitan, exactamente en el momento que lo

necesitan. Los grupos de profesionales que se vinculan voluntariamente en una comunidad por un entusiasmo compartido por una disciplina, forman el ambiente ideal para recoger las mejores prácticas y hacerlas disponibles en un Cuerpo de Conocimiento.

- **Resolución rápida de problemas:** Los miembros de una comunidad de práctica saben a quién pedir ayuda con un problema. La relación enriquecida de los miembros de la comunidad, estimula las consultas interpersonales y la colaboración. Un tema planteado en un foro de la comunidad en la intranet puede recibir muchas sugerencias y respuestas valiosas, de gente experta y desde diferentes puntos de vista en tan sólo unas horas. Es frecuente que las comunidades organicen reuniones periódicas de revisión, donde los miembros pueden plantear los desafíos a los que se enfrentan y escuchar las sugerencias de los demás. Estas características aceleran el diseño y la evaluación de posibles soluciones y permite aún identificar las raíces de los problemas que podían haber estado ocultas a quien plantea el problema.
- **Adecuación a la estructura basada en equipos:** el ambiente de cambio en la Intendencia es uno de equipos de proyectos. Las personas con habilidades para la gestión del cambio y con antecedentes de éxito se integran sucesivamente en diferentes equipos de proyecto. La división del trabajo de cambio en equipos de proyecto, al mismo tiempo que concentra energías para la concreción de los proyectos puntuales, separa a los practicantes de una misma disciplina. Las Comunidades de Práctica son una herramienta ideal para cubrir esa separación proveyendo el ambiente informal pero enfocado para reunir a los colegas, colaborar y compartir experiencias y conocimiento.
- **Transversalidad:** Las comunidades de práctica son elementos estructurales informales que pueden extenderse con comodidad a través de límites divisionales y departamentales. Idealmente la participación en comunidades es voluntaria y su actividad auto-organizada (al menos en parte). Son estas características las que les permiten expandir el contacto más allá de los límites organizacionales formales, potenciando la generación y difusión de conocimiento.
- **Fortalecimiento de las redes informales:** Las redes informales ayudan a resolver problemas con agilidad en medio de la complejidad normativa de la

IM. Las comunidades de práctica amplifican y potencian estas redes. Lo hacen, además, en un sentido que favorece los procesos de cambio, estimulando el apoyo de las redes a los cambios impulsados por los miembros de la comunidad.

- **Desarrollo de habilidades profesionales:** El desarrollo de habilidades profesionales en una comunidad de práctica se da en un ambiente estimulante, asociado a desafíos concretos y de un modo socialmente significativo. La comunidad brinda la oportunidad de conectarse con pares de un modo productivo, colaborar, demostrar la valía y compartir experiencias y conocimientos aplicándolos a desafíos muy reales en la organización. Siguiendo la regla de 70-20-10 de Mc Call-Lombardo-Eichinger, la colaboración entre pares y las relaciones de mentoría al interior de las Comunidades de Práctica combina los factores responsables por el 90% del aprendizaje real (y también el restante 10% a través de actividades de capacitación, publicación de artículos, manuales de buenas prácticas, etc.).
- **Desarrollo y retención de talentos:** Las comunidades de práctica ofrecen oportunidades de colaboración, enriquecen la experiencia y ponen a las personas en contacto horizontal con pares, mentores y amplían sus oportunidades de crecimiento profesional. También proveen un espacio libre y voluntario para desarrollar una pasión profesional. Son estímulos que las personas, en particular los millenials, valoran en una organización y son parte de las razones para continuar eligiéndolas para trabajar en ellas.
- **Fomentan el espíritu emprendedor:** Las comunidades también ayudan a los miembros a encontrar apoyo para sus desafíos. Los cambios, especialmente los que afectan a la organización y la forma de trabajo de las personas, pueden encontrar mucha resistencia (tanto visible como silenciosa) y enfrentar obstáculos provenientes de todos los frentes. En la IM estas resistencias se suman a las ya pesadas trabas burocráticas. Enfrentar estas resistencias y obstáculos es una actividad desgastante que atenta contra la conservación del impulso emprendedor. La comunidad de práctica es un ambiente en que los miembros no sólo comparten sugerencias técnicas para la resolución de problemas, también comparten conocimiento de la organización y caminos para la resolución práctica de problemas. Más

aún, es un ámbito de encuentro entre colegas con la misma visión que enfrentan desafíos similares. Este encuentro y colaboración gratuita entre colegas funciona como apoyo, renovando el espíritu emprendedor y fortaleciéndolo para superar los muchos obstáculos.

- **Canalización de impulso ya existente:** Las comunidades de práctica son grupos de personas vinculados de manera informal por compartir experiencia, conocimiento y pasión por un propósito común. Los fundamentos para desarrollar una comunidad de este tipo en relación a la gestión del cambio ya existen, son amplias y firmes en la IM. Las personas involucradas en proyectos transversales:
 - ya forman una red de contactos informales
 - ya tienen ricas experiencias en gestión de cambio al interior de la IM y saben qué funciona mejor
 - ya tienen un fuerte interés en el desarrollo de la práctica de la gestión del cambio. Explícitamente manifiestan su necesidad insatisfecha de contar con sugerencias para sus desafíos de gestión del cambio, enriquecidas con diferentes perspectivas, con experiencia y conocimiento especializado, como las que típicamente puede aportar una comunidad de práctica.
- **Contribución al eco-sistema de gobierno:** Con toda su complejidad, la gran diversidad de cometidos y carreras que cubren sus diferentes departamentos y divisiones, la IM es un ambiente excepcionalmente rico para el desarrollo de una comunidad de práctica. La diversidad de profesiones, perspectivas y desafíos permiten prever multiplicidad de líneas de colaboración y un ambiente de acelerado aprendizaje. Una comunidad de práctica en el seno de una organización como ésta es terreno fértil para desarrollar conocimiento profundo y generar buenas prácticas de alta calidad. El producto de una comunidad así, no sólo será valioso para la Intendencia de Montevideo; tiene el potencial de convertirse en una referencia en métodos de gestión del cambio para muchas otras organizaciones de gobierno.

Ventajas de integrar Recursos Especializados en los Equipos de Proyecto:

En el libro blanco ya citado Jarocki (2014) sostiene “Mientras que los Gerentes de Proyecto deben asegurarse de desarrollar sus propias competencias de gestión del cambio, es difícil que cada gerente de proyecto tenga la profundidad de experiencia y la amplitud de miras suficiente para potenciar adecuadamente las tareas de proyecto con una visión de gestión del cambio. Por tal motivo, los gerentes de proyecto deben aprender a suplementar sus habilidades de gestión del cambio y buscar apoyo experto cuando sea necesario.”

Entre las ventajas de integrar los planes de gestión del cambio en la gestión del proyecto se cuentan:

- Asegurar que el alcance del proyecto incluya las actividades y objetivos de gestión del cambio.
- Aprovechar formas culturales ya arraigadas en la IM como la integración de equipos de proyectos y la colaboración a través de referentes.
- Extender la aplicación de gestión del cambio a proyectos que no cuenten con el apoyo de consultoras
- Capitalizar el conocimiento sobre gestión del cambio disponible en la organización en forma oportuna y efectiva
- Enriquecer las capacidades del equipo con una perspectiva diferente y especializada sobre Gestión del Cambio
- Asegurar que los planes de Gestión de Cambio son ejecutados con el mismo nivel de rigor que el resto de las actividades de Gestión de Proyecto
- Liberar a líderes y miembros del equipo así como a otras áreas de apoyo de la carga de trabajo vinculada a Gestión del Cambio.
- Mejorar la coordinación de actividades de gestión del cambio
- Facilitar el trabajo del sponsor, expandiendo al interior del equipo las actividades de soporte, ayudando a planificar y facilitar actividades del sponsor.
- Asegurar que las necesidades y expectativas de las partes interesadas sean incluidas en cada etapa del ciclo de vida del proyecto (incluyendo necesidades vinculadas a la adopción del cambio y el liderazgo para el cambio).

- Contar con indicadores propios de gestión del cambio entre los indicadores de avance del proyecto.
- Asegurar que los costos relacionados a la preparación (readiness) de la organización para el cambio sean adecuadamente previstos y manejados como parte del presupuesto del proyecto
- Asegurar que el tiempo requerido para las actividades de gestión del cambio sean adecuadamente previstos, estimados y programados como parte integral del plan del proyecto
- Asegurar que la satisfacción de las partes interesadas sea una medida primaria de la calidad del proyecto

Desarrollo de carrera y talentos

Uno de los temas que surgió espontáneamente durante la realización de este estudio fue el del desarrollo de carrera y talentos. Por un lado, las personas, principalmente los profesionales jóvenes, con 5 años o menos en la organización reclamando movilidad horizontal, espacios para la innovación, enriquecimiento de experiencias, desarrollo profesional. Por otro, las personas a cargo de los proyectos y actividades de cambio, frecuentemente saturadas de trabajo, presionadas por los tiempos y los muchos frentes que atender.

La investigación clásica de Mc Call, Lombardo, Morrison (1988) muestra que los proyectos son una de las asignaciones más potentes para el desarrollo de talentos al interior de las organizaciones. Los proyectos ponen a las personas en contacto con muchos otros con quienes deben negociar, a quienes deben escuchar y de quienes deben obtener resultados sin tener autoridad jerárquica sobre ellos. Es más, en muchos casos las personas con las que interactúan y de las que deben obtener resultados, son líderes organizacionales jerárquicamente muy por encima de ellos. Estos desafíos enseñan a las personas a manejarse en situaciones ambiguas, a trabajar con ejecutivos, la escucha, el manejo de conflictos, estrategias de negociación, la necesidad de colaboración y el trabajo en equipo. Como resultado de todo esto desarrollan la auto-confianza necesaria para obtener resultados en una organización grande, compleja y con trabas burocráticas como la IM.

Los proyectos, a su vez, son estructuras temporarias y flexibles en donde resulta menos costoso ofrecer oportunidades a las personas. Si la persona no logra los resultados

necesarios en un tiempo razonable, puede volver a su antigua ubicación son que mucho se haya perdido. La generación de oportunidades vinculadas a la gestión del cambio para integrar personas a los equipos de proyecto, no sólo ayuda a los proyectos en sí; también ayuda a generar un capital de talentos en la organización y facilita su retención aumentando la motivación y el compromiso de estas personas.

Desarrollo de la flexibilidad organizacional

Como se dijo antes, la gestión de proyectos y los esfuerzos temporarios que implican son claves para dotar de agilidad y capacidad de cambio a la organización y dar flexibilidad a una estructura por lo demás bastante rígida.

Este impacto de los equipos de proyecto en las organizaciones no es exclusivo de la IM. En su informe Global Human Capital Trends 2016, la investigación de Deloitte sobre más de 7.000 organizaciones en 130 países el tema nº1 en la agenda de los líderes (92%) es “cómo rediseñar nuestra estructura organizacional” para adecuarla al clima de negocios (la velocidad de los cambios). Mientras casi la mitad (45%) está atravesando o planeando una reestructura, la tendencia emergente que crece rápidamente es lo que Deloitte llama una “red de equipos”, en la que las organizaciones forman y empoderan equipos para trabajar en proyectos y desafíos específicos.

Estas redes de equipos logran entregar resultados más rápido, generan un mayor compromiso de las personas y las mantienen enfocadas en la misión. Los nuevos diseños organizacionales que combinan las opciones tradicionales de estructura con componentes más nuevos como las redes, las comunidades y las plataformas virtuales, están permitiendo a las organizaciones adaptarse más rápido a los cambios en el entorno y a lograr mejores resultados. También brindan más y más variadas oportunidades de desarrollo que los profesionales jóvenes están demandando, favoreciendo la captación de los mejores y su retención, junto con un mejor aprovechamiento de los talentos.

Fortalecer los equipos de proyecto con integrantes especializados en la gestión del cambio y robustecer su entorno con un Centro de Recursos y una Comunidad de Práctica, dotándolos de una metodología a medida, potencia el resultado de los proyectos, su impacto y aumenta su incidencia en la organización. Es un nuevo paso, orgánico y gradual, para seguir llevando el sistema hacia las nuevas formas organizacionales, sin abandonar

las garantías (especialmente críticas para las instituciones públicas) que brinda el tradicional sistema burocrático.

Estabilidad y dinamismo, no son después de todo, términos opuestos. En su artículo “How to create an agile organization”, McKinsey (2017) informa los resultados de su encuesta sobre 2.546 participantes y concluye que las organizaciones ágiles superan a las demás en 18 prácticas, 9 de ellas vinculadas a la estabilidad y 9 al dinamismo. Las prácticas dinámicas permiten a las organizaciones responder rápida y ágilmente a nuevos desafíos y oportunidades, mientras que las prácticas de estabilidad cultivan la confiabilidad y la eficiencia, al establecer una columna vertebral de elementos que no necesitan cambiar con frecuencia. En la IM, la combinación de una sólida estructura burocrática con una “red de equipos” flexible y potente, parece estar en línea con estas tendencias.

Desarrollo de las capacidades organizacionales

En el cuadro siguiente se resumen las capacidades de la organización en las que se apoyan las iniciativas y las que contribuyen a desarrollar y potenciar.

Cuadro 7: Impactos de las propuestas sobre capacidades, debilidades, amenazas y oportunidades			
	Centro de Recursos de Gestión del Cambio	Recursos Especializado integrados a Equipos de Proyectos	Comunidad de Práctica de Gestión del Cambio
Capacidades en que se apoya	Liderazgo, diálogo y negociación. Flexibilidad Colaboración entre áreas Gestión Proyectos.	Gestión de Proyectos Colaboración entre áreas Flexibilidad Trabajo en equipo	Liderazgo, diálogo y negociación. Colaboración informal Trabajo en equipo Emprendimiento interno
Capacidades que desarrolla	Gestión del cambio Emprendimiento int. Trabajo en equipo Colaboración informal	Gestión del Cambio Emprendimiento interno Trabajo en equipo Gestión de Proyectos	Gestión del cambio Colaboración interinst. Trabajo en equipo

			Colaboración informal Emprendimiento interno
Debilidades que resuelve	Metodología Gestión del conocimiento Apoyo en gestión del cambio Sobrecarga de equipos de proyecto	Metodología Apoyo en gestión del cambio Selección de referentes Comunicación interna Compromiso de mandos medios Sobrecarga de equipos de proyectos Sostenibilidad de impactos	Metodología Gestión del conocimiento Recursos expertos Capacitación de referentes y mandos medios Sobrecarga de equipos de proyecto
Amenazas que disminuye	Tiempo limitado para la ejecución Saturación del Cambio Regresión del cambio		
Oportunidades que capitaliza	Aceleración de proyectos Potenciación de impactos Multiplicar capacidad de gestión de proyectos Desarrollo y retención de talentos Fortalecimiento de cultura de cambio, innovación y gestión estratégica Des-alienación		
Fuente: elaboración propia			

IV.3 – PLAN DE INCORPORACIÓN DE LOS ELEMENTOS PROPUESTOS

La introducción de elementos estructurales de gestión del cambio, la uniformización metodológica, la incorporación de herramientas y el fortalecimiento de aspectos de la cultura son, en sí mismos, cambios que deben ser tratados como tales.

Al tratarse éste de un cambio cultural y requerir del acuerdo entre múltiples actores²² una estrategia no puede ser establecida a priori con demasiado detalle. También el rol central de una Comunidad de Práctica (de membresía voluntaria y auto-gestionada) supone un límite al grado de detalle con que la estrategia puede ser prescrita. No obstante, algunos lineamientos generales y algunos movimientos iniciales, fundacionales, deben asegurarse y se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 8: Planificación de la propuesta de cambio en modelo de 8 pasos
1- Establecer un sentido de urgencia
<p>El sentido de urgencia en este caso estará dado por la comprensión de las exigencias de cambio acelerado que impone el entorno y los beneficios que pueden lograrse con una mejor gestión de los procesos de cambio. Este sentido debe ser fundamentalmente establecido en el gabinete y compartido por el Intendente y los Directores de Departamento.</p> <p>Durante el estudio se ha detectado la existencia tanto de defensores de la gestión de lado humano del cambio, como de detractores que lo entienden como una pérdida de tiempo. Para iniciar el proceso de instalación de la práctica de cambio a nivel de toda la organización, es necesario primero generar un consenso entre sus líderes de alto nivel. La realización de los beneficios de esta propuesta no se logra con el solo desarrollo de una metodología unificada, un Centro de Gestión del Cambio y una Comunidad de Práctica. Es esencial la adopción del cambio por parte de los líderes organizacionales, la asignación de recursos dedicados a los proyectos puntuales y la liberación de recursos de sus áreas matrices para que puedan volcarse en la gestión del cambio. Es esa aplicación concreta de las herramientas en los proyectos la pieza clave que dinamiza y da sentido a toda la propuesta.</p> <p>El Intendente y una coalición con suficiente poder deben comprender la necesidad, los beneficios y la conveniencia del cambio, así como el costo de no cambiar, como sugiere K. Lewin (1951²³) para impulsar el cambio con la fuerza necesaria para concretarlo.</p>

²² En “Tendencias Relevantes en Cambio Cultural”, Díaz y Zavala, en línea con los trabajos de Christensen, 1999, Martin, 1985, Meyerson y Martin, 1987, Ogbonna y Harris, 2002 concluyen diciendo “la cultura es un proceso colectivo, que para los efectos de diseñar estrategias de cambio requiere participación, donde la tendencia prevalente debe ser la de hibridación de los aportes de las diferentes subculturas, grupos e individuos”.

²³ En su análisis de campo de fuerzas, Kurt Lewin (1951) afirma que para que un cambio ocurra, las fuerzas impulsoras deben superar a las fuerzas de resistencia. En su modelo de cambio en tres etapas (descongelamiento, transformación, recongelamiento), propone que en la primera etapa las fuerzas

2- Crear una coalición poderosa

La gestión de los procesos de cambio interesa a muchos departamentos diferentes. En lo atinente a procesos de cambio transversal en el estudio se identifican al menos 4 que tendrían un rol claro a jugar:

- Gestión Humana,
- Planificación,
- Desarrollo Sostenible e Inteligente y
- Secretaría General.

Dada la extrema transversalidad de este proyecto, se entiende conveniente que su Comité de Dirección esté compuesto por los líderes de cada uno de estos departamentos. Este comité, no sólo dará fuerza al proyecto, sino que asegura que las diferentes perspectivas propias de cada departamento sean consideradas e integradas en forma oportuna.

3- Desarrollar la visión y la estrategia

Como surge del estudio, muchas personas (entre ellas muchos líderes de proyecto) ya tienen una visión embrionaria sobre cómo podría ser la organización con una práctica más madura y estructurada de la gestión del cambio.

Una visión básica al respecto y sus beneficios hacia los proyectos, la organización y la ciudadanía debería ser desarrollada por el Comité de Dirección.

No obstante, dado que la propuesta incluye la generación de una Comunidad de Práctica, parte de la formulación de la visión debería dejarse abierta a los aportes de esta comunidad.

La estrategia propuesta consiste en:

- Constitución de un Proyecto con representantes de los 4 departamentos
 - Convocatoria de Directores Departamentales y presentación del caso de negocios y discusión de pertinencia del plan
 - Definición inicial de alcance del proyecto
 - Definición de integrantes del Comité de Dirección y Sponsor
 - Designación de miembros de equipo de proyecto y líder

impulsoras y las de resistencia deben ser puestas a la luz y una nueva imagen (visión) del futuro estado de la organización.

- Lanzamiento a nivel de gabinete ampliado de proyecto, comunidad y capacitación de recursos
- Lanzamiento a nivel de líderes de proyecto poniendo el apoyo a su disposición
- Conformación de una lista de personas a ser capacitadas como recursos de gestión del cambio
- Facilitar el desarrollo de una Comunidad de Gestión del Cambio
 - Convocatoria abierta a espacio Open Space con foco “Desarrollo de un Cuerpo de Conocimiento (BOK) de Gestión del Cambio”
 - Desarrollo de propuestas emergentes (probablemente: soporte informático de la red, funcionamiento, gestión del conocimiento, eventos membrecía, vínculos, manual de buenas prácticas)
 - Convocatoria abierta a cumbre de Indagación Apreciativa sobre tópico “Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Cambio en IM”
 - Soporte para el desarrollo de las herramientas informáticas
 - Soporte logístico para la realización de reuniones
- Generación de vínculos con actores externos (otros organismos, consultoras) y eventos compartidos

4- Comunicar la visión del cambio

- La visión del cambio será comunicada en las reuniones de lanzamiento a directores de departamento y división, así como a líderes de proyecto.
- La comunicación se ampliará a toda la organización con la convocatoria abierta (intranet y afiches) al evento Open Space y la cumbre de Indagación Apreciativa.
- En estos eventos la visión será puesta nuevamente sobre la mesa para su revisión y enriquecimiento.
- Luego de cada reunión de lanzamiento y cada evento de la comunidad, deberían publicarse noticias en la intranet.
- La comunicación de la visión continuará en el tiempo con el trabajo del equipo de proyecto en apoyo especializado a los equipos de otros proyectos y en el trabajo con referentes de cada área para facilitar la integración de recursos especializados en los proyectos que los requieran.

5- Habilitar a las personas a desplegar el cambio ampliamente

Las principales (posibles) barreras que se prevén para el cambio son:

- la resistencia cultural (“la gestión del lado humano del cambio es una pérdida de tiempo”) que podría llevar a algunos sponsors y gerentes de proyecto a no incluir los recursos especializados o buscar el apoyo de la Unidad/Proyecto y
- la disposición de los jefes a liberar recursos para actuar como especialistas de gestión de cambio en otras áreas

El primero de estos riesgos es fácilmente manejable ya que a) el estudio muestra un número importante de gerentes de proyectos interesados en el apoyo, b) no es necesario que todos los proyectos se sumen a la iniciativa desde el principio. Al contrario, ir avanzando de a poco permitirá ir afianzando las prácticas y desarrollando los recursos.

El segundo es un riesgo que debe atenderse. El equipo de proyecto deberá gestionarlo de cerca, con muchos contactos con los directores de todos los niveles, haciendo uso de sus redes de contactos informales²⁴. También oportunamente deberá existir apoyo del Comité de Dirección y el Sponsor para ayudar a la apertura de puertas. El valor de estas asignaciones de proyectos en el desarrollo, motivación y retención de los talentos, debería ser un argumento efectivo para facilitar la cesión de tiempo parcial de los colaboradores.

6- Generar triunfos a corto plazo

Dada la delicadeza del cambio cultural y la existencia de resistentes ideológicos que aprovecharán cualquier fracaso para reafirmar su visión, será clave el aseguramiento de una serie inicial de éxitos ininterrumpidos.

En este sentido, será conveniente al principio regular el flujo de trabajo para ir afianzando la práctica, desarrollando la capacidad y asegurando que cada una de las primeras experiencias sean exitosas y fortalezcan la percepción de valor.

Para lograrlo, los primeros proyectos que reciban apoyo deberán ser supervisados muy de cerca por la Unidad/Proyecto.

También será importante tener instrumentos de medición que permitan una lectura objetiva e indiscutible de los resultados. Dado que los proyectos pueden llevar un tiempo considerable en concluirse, se recomienda tener medidas intermedias entre los indicadores de avance de los proyectos (como adopción de la visión, comprensión del nuevo rol, satisfacción con el proyecto).

²⁴ Éste debería ser un criterio para la selección del líder de proyecto.

Estos logros deberán hacerse visibles con comunicaciones específicas en la intranet, en las reuniones que existan vinculadas a los proyectos y naturalmente, en los espacios de la comunidad.

7- Construir sobre el mismo cambio

Este cambio se irá desarrollando en el tiempo y proyecto a proyecto se irá consolidando mientras también se afianzan y enriquecen las prácticas y la comunidad.

Un posible desarrollo sobre este cambio sería, llegado cierto grado de madurez, ofrecer colaboración a otros organismos del estado uruguayo en la gestión de sus procesos de cambio. Esta posibilidad puede ser vista como de ida y vuelta utilizando recursos de otros organismos para, por ejemplo, servir de coaches para mandos medios impactados por procesos de cambio.

8- Anclar el cambio en la cultura organizacional

Tal como está planteado el cambio, éste emerge de condiciones culturales y capacidades organizacionales pre-existentes. Claramente, existen también rasgos culturales que se le oponen.

Las actividades de implantación del cambio atienden los aspectos culturales, estructurales y de sistemas. La continuidad del trabajo de capacitación, ampliación del alcance de la comunidad y los servicios de apoyo del Proyecto, el enriquecimiento de las experiencias laborales de las personas y sobre todo, la potenciación de los impactos de los proyectos y la reducción de sus plazos, deberá contribuir a que el cambio se arraigue en la cultura.

Fuente: elaboración propia en base a metodología de J.P. Kotter

IV.4 - PRIMEROS PASOS

1- Capacitación en metodología internacional de Gestión del Cambio para Sponsors y Agentes de Cambio

Aunque una de las metas del plan de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Cambio es la de generar una metodología propietaria de gestión del cambio, se entiende que no es necesario, ni conveniente, iniciar la tarea desde cero.

Se entiende que una metodología ya definida, estructurada y de probada efectividad, puede ahorrar camino y prevenir errores y omisiones metodológicos innecesarios. Los conceptos y distinciones de esta metodología de base, servirían también como lenguaje común que ayude a integrar el conocimiento y la experiencia en Gestión del Cambio disponible en IM.

Típicamente, estas capacitaciones pueden ser eventos de 1 día para personas en roles de Sponsor o cargos de Alta Dirección, 1 a 2 días para Mandos Medios y de 2 a 3 días para líderes y miembros de equipos de proyectos.

2- Constitución del proyecto Centro de Recursos de Gestión del Cambio

Más arriba se detallaron los pasos para la constitución del proyecto Centro de Recursos de Gestión del Cambio. Inicia con una toma de conciencia a nivel de gabinete sobre la situación actual en la materia y la necesidad de fortalecer esta capacidad organizacional. También una coalición debe ser formada entre los líderes de los departamentos principalmente involucrados.

La actividad de capacitación precedente, tiene entre sus objetivos ayudar a generar esta toma de conciencia. Una presentación resumida de este estudio podría colaborar en el mismo sentido.

Los pasos siguientes serán la definición de los miembros del equipo de proyecto, su líder y el desarrollo del acta de constitución del proyecto que sirva de base para la resolución correspondiente.

3- Evento Open Space: Foco Desarrollo de Cuerpo de Conocimiento (BOK) Gestión del Cambio en la IM

Se sugiere que la primera actividad pública organizada por el proyecto Centro de Recursos de Gestión del Cambio sea la organización de un Evento Open Space con foco en el desarrollo de un Cuerpo de Conocimiento (BOK) propietario de Gestión del Cambio.

La invitación al evento sería abierta a una lista amplia de personas relevantes en el ambiente de gestión del cambio. Se sugiere, a modo de ejemplo, todos los cargos de conducción, profesionales y miembros de equipos de proyectos de los últimos 3 años. La participación sería totalmente voluntaria, determinada por el interés de las personas en el desarrollo del tema foco. Asumiendo que algunos que quieran participar no podrán hacerlo por razones de agenda, la modalidad “auto-selección” estará también pre-configurando el ambiente de la futura Comunidad de Práctica.

La duración del evento sería de 1 día. Es un tiempo totalmente insuficiente para la organización del conocimiento acumulado en la IM sobre gestión del cambio, pero se estima que será suficiente para ponerse de acuerdo en la forma de organizar el trabajo y establecer los canales para seguir adelante.

Un espacio específico en la intranet, grupos de trabajo con temas específicos y una agenda de futuras reuniones de avance sobre el tema, son algunos de los resultados que pueden esperarse del encuentro.

Si esto sucede, se habrán establecido los fundamentos para la Comunidad de Práctica.

4- Cumbre de Indagación Apreciativa: Tópico Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión del Cambio

Una vez que los grupos hayan comenzado a movilizarse para organizar el conocimiento en Gestión del Cambio, la convocatoria a encontrar la forma de poner este conocimiento en movimiento será más productiva.

La convocatoria a la Cumbre nuevamente sería coordinada Proyecto Centro de Recursos de Gestión del Cambio y se convocaría básicamente a la misma lista de personas y con la misma modalidad de participación voluntaria. El encuentro se realizaría en la IM en 4

espacios de 4 horas cada uno, idealmente en días consecutivos. Posteriormente, se continuaría con trabajos de grupos de tareas formados durante la cumbre para avanzar en distintos aspectos de la propuesta.

Se espera que esta actividad no sólo permita definir las formas de cooperación entre agentes de cambio y definir recursos necesarios y formas de trabajo, sino que ayude también a consolidar la formación de la Comunidad de Gestión del Cambio

El tópico “Fortalecimiento de la Gestión de los Procesos de Cambio” se presta especialmente bien para esta técnica que lleva a:

- **Descubrir:** ¿Cuándo hemos funcionado mejor? La IM tiene interesantísimas experiencias para revisar y replicar
- **Desear/Soñar:** Imágenes del futuro que queremos. Los agentes de cambio en la IM ya tienen bastante claro que es lo que necesitan y desean. La tarea es principalmente reunirlos para que acuerden un plan.
- **Diseñar:** En esta etapa se diseña el modo de funcionamiento y cooperación para el fortalecimiento de la capacidad de gestión del cambio. La integración de recursos especializados a los equipos de proyecto podría ser uno de los temas.
- **Destino:** Proyectos. Aprendizaje continuo. Inclusión de otros. Corresponden aquí los planes específicos de acción, los próximos pasos y las posibilidades de expansión. En este capítulo seguramente tendría cabida el desarrollo de la Comunidad de Práctica y las redes interinstitucionales

REFERENCIAS

AGESIC (2017) Plan de Gobierno Digital 2020, Accedido el 25 de julio de 2018 desde https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6539/1/plan_de_gobierno_digital.pdf

Barret, Frank J., Fry, Ronald E., (2010), *Indagación Apreciativa: Un Enfoque Positivo para Construir Capacidad Cooperativa*, Xn Consultores, Montevideo

Buenas noticias para Daniel Martínez tras las elecciones en Adeom (29 de abril de 2017) Subrayado, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.subrayado.com.uy/buenas-noticias-daniel-martinez-las-elecciones-adeom-n66418>

CEB (2013) Breakthrough Performance in the New Work Environment: Identifying and Enabling the New High Performer, Executive Guidance for 2013

Christensen, T., Laegreid, P., (2007) *Reformas Post Nueva Gestión Pública*, CONACYT-CIDE Gestión y Política Pública Vol. XVI, Nº2, 2do semestre 2007, Ciudad de México

Christensen, Marx, Stevenson (2006) *Las Herramientas de la Cooperación y del Cambio*, Harvard Business Review, Octubre 2006

Constitución de la República, Uruguay (1967) Accedida el 24 de julio de 2018 desde <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

CPA Ferrere (2015), Consultoría para la Institucionalización del Proyecto Compromisos de Gestión, Material Provisto por el Cliente

Deloitte (2016) *Global Human Capital Trends 2016*, Accedido el 24 de julio de 2018 desde <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/HumanCapital/gx-dup-global-human-capital-trends-2016.pdf>

Díaz, R., Zavala, G., *Tendencias Relevantes en Cambio Cultural*

Elecciones en Adeom: ocho listas, 2.769 votos (30 de abril de 2017) El País, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.elpais.com.uy/informacion/elecciones-adeom-ocho-listas-votos.html>

Equipos Consultores (2018), Monitor de Gobierno Departamental Montevideo, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/monitordepartamentalmunicipalabr2018.pdf>

Grant, Robert M., (1991) *"The resource-based theory of competitive advantage: implications for strategy formulation"* from California Management Review 33 (3) pp.114-135, Berkeley, Calif.: University of California

Hamel, G., Prahalad, C.K. (1995) *Compitiendo por el futuro*, Editorial Ariel, S.A., Argentina

Huerta Melchor, O. (2008), *Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 12, OECD publishing

Hatum, A. (2011) *La Generación del Milenio, Quiénes son y cómo reclutarlos*, Harvard Business Review, Noviembre 2011

Hughes O.E. (1998) *New Public Management*. In: Public Management and Administration. Palgrave, London

IBM Global Business Services (2014) "Making Change Work... while the work keeps changing", August 2014, IBM Corporation, New York

Ingham, J., (2017) *The Social Organization: Developing employee connections and relationships for improved business performance*, Kogan Page, London

IMM pone en funcionamiento ventanilla única para trámites (14 de marzo de 2016) El Observador. Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.elobservador.com.uy/imm-pone-funcionamiento-ventanilla-unica-tramites-n881399>

Intendencia concentrará 150 trámites en ventanilla única (2 de enero de 2016) El Observador, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.elobservador.com.uy/intendencia-concentrara-150-tramites-ventanilla-unica-n714049> <https://www.elobservador.com.uy/la-imm-tendra-una-ventanilla-unica-tramites-y-reclamos-n1134045>

Intendencia de Montevideo (2011) Resolución N^o 1767/11 Se crea un grupo de trabajo con la finalidad de llevar adelante el Proyecto de Compromisos de Gestión, Accedido el 25 de

julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/1767-11>

Intendencia de Montevideo (2011) *Resolución 3916/11 Se aprueba el Modelo de Compromisos de Gestión*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/3916-11>

Intendencia de Montevideo (2014) Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/transparencia/gestion-humana-y-recursos-materialesinstitucional-transparencia/recursos-humanos/sistema-integrado-de-carreras-y>

Intendencia de Montevideo (2015) Normas que Refieren a los Gobiernos Departamentales, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://normativa.montevideo.gub.uy/articulo/86589>

Intendencia de Montevideo (2016) IM inicia su camino a la ventanilla única, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/im-inicia-su-camino-a-la-ventanilla-unica>

Intendencia de Montevideo (2016) *Lanzamiento de nuevo departamento: Montevideo sostenible e inteligente*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/montevideo-sostenible-e-inteligente>

Intendencia de Montevideo (2016) *Un paso más hacia una gestión inteligente: 100% electrónicos*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/100-electronicos>

Intendencia de Montevideo (2017) Más y mejor atención a la ciudadanía, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/mas-y-mejor-atencion-a-la-ciudadania>

Intendencia de Montevideo (2017) *Organigrama*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/organigramaim-ene2017.pdf>

Intendencia de Montevideo (2018) Objetivos y Metas 2018, Accedido el 24 de julio de 2018 desde <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/tomoobjetivosymetas2018.pdf>

ISA Soluciones en Software (2015) *Intendencia de Montevideo: Implantación de iGDoc Expedientes*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <http://www.isaportal.com.uy/inicio/notas/intendencia+de+montevideo+implantacion+de+igdoc+expedientes>

Jarocki, Thomas L. (2014) PMI White Paper – One Solution for Project Success: Project and Change Management in the PMBOK Guide, Project Management Institute, Newtown Square, Pennsylvania

Jullien, F., (2006) *Conferencia sobre la Eficacia*, Katz Editores, Buenos Aires

Kofman, F. & Senge, p. (1993) “*Communities of Commitment: The Hearth of Learning Organizations*”, American Management Association

Kotter, J.P. (2012) (1996) *Leading Change*, Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts

La IMM pidió la esencialidad de los servicios fúnebres y necrópolis y Adeom levantó paro (9 de abril de 2018) El País, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.elpais.com.uy/informacion/sindicales/imm-pidio-esencialidad-servicios-funebres-necropolis-adeom-levanto-paro.html>

Lewin, K. (1951, 1952) *Field Theory in Social Science*, Harper and Row, New York, citado en Cameron, E., Green, M. (2015) *Making Sense of Change Management*, Kogan Page, London

Mc Call, M.W., Lombardo, M.M., Morrison, A.M. (1988) *The Lessons of Experience: How Successful Executives Develop on the Job*, The Free Press, New York

Mc Kinsey & Company (2017) *How to create an agile organization*, Accedido el 24 de julio de 2018 desde <https://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/how-to-create-an-agile-organization>

Ministerio de Desarrollo Social (2018), *Indicadores*, Accedido el 24 de julio de 2018 desde <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>

Nadler, D.A. & Tushman, M.L. (1977) *A diagnostic model for organization behavior* en Warner Burke, W. 2008. *Modelos Integrados para Entender y Gestionar el Cambio en las Organizaciones* preparado por Prof. Rogelio Díaz

Nadler D.A. & Tushman. M-L. (1997) *Competing by Design*, Oxford University Press, Inc., New York

Odugbemi, S. & Jacobson, T. (2008) *Governance reform under real-world conditions: citizens, stakeholders, and voice* / edited, The World Bank

OECD (2005), *Modernising Government: the way forward*, Paris, citado Huerta Melchor (2008) *Managing change in OECD Governments: An introductory framework*, OECD Working Papers on Public Governance, n°12, OECD Publishing

Owen, Harrison (1993) *Open Space Technology*, Traducción Artesanal revisada por el profesor Ps. Juan Luis Walker sólo para ser utilizada por los estudiantes del Magíster en Desarrollo Organizacional y Gestión Estratégica de Personas de la UDP

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2018) *Uruguay ingresó al grupo de gobiernos digitalmente más avanzados del mundo*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/agesic-digital-uruguay-d>

Project Management Institute (2017), *La Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)*, Sexta Edición, Project Management Institute, Inc., Newtown Square, Pennsylvania

Prosci Inc.(2018) *Best Practices in Change Management – 2018 Edition*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde <https://cmr1.prosci.com/pages/home>

Senge P. (2010) *Ideas Estratégicas: Estrategias para la formación de Organizaciones Inteligentes*, en Senge, P., Roberts, C. y Ross, R. (2010) *La Quinta Disciplina en la Práctica*, 1ª ed. 4ª reimp., Granica, Buenos Aires

Serra, A., Figueroa, V., Saz, A, (2007) *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Revista CLAD Reforma y Democracia N°39, Oct 2007

Stanford Advanced Project Management Program (2013) *White Paper – The Strategic Execution Framework*, Accedido el 25 de julio de 2018 desde http://scpd.stanford.edu/sites/default/files/strategic-execution-framework_whitepaper2_project-management-program_201....pdf

Wenger, E.C., Snyder, W.M. (2000) *Communities of Practice: The Organizational Frontier*, Harvard Business Review, Jan-Feb 2000

V - ANEXOS

V.1 – ENTREVISTAS

Nombre	Cargo	Rol	Correo electrónico
Entrevistas de inicio y devolución con cliente			
Gabriel Robaina	Director de Servicio Planeación y Desarrollo de Gestión Humana	Cliente de la consultoría	Gabriel.robaina@imm.gub.uy
Luis Muniz	Director de División Administración de Personal	Cliente de la consultoría	Luis.hector.muniz@imm.gub.uy
Entrevistas con líderes y miembros de equipos de proyecto			
Isabel Rodríguez	Asesora de División Administración de Personal	Líder de proyecto	Isabel.rodriguez@imm.gub.uy
Gerardo Gazzano	Director Servicio de Atención a la Ciudadanía	Líder de proyecto	Gerardo.gazzano@imm.gub.uy
Patricia Canabal	Directora de Análisis de Procesos Informáticos	Líder de proyecto	Patricia.canabal@imm.gub.uy
Oscar Nogueira		Líder de proyecto	Oscar.nogueira@imm.gub.uy
Maximiliano Nogueira	Director de Unidad Compromisos de Gestión	Miembro de proyecto	Maximiliano.nogueira@imm.gub.uy
Verónica Ilaria	Administrativa	Miembro de proyecto	Vero.ilaria@imm.gub.uy

Entrevistas con partes interesadas			
Alicia Guerra	Directora de Servicio de Atención a la Salud	Responsable de área cliente	Alicia.guerra@imm.gub.uy
Amanda Iglesias	Directora de Oficina Central de Gestión Humana	Responsable de área cliente	Amanda.iglesias@imm.gub.uy
Juan Canessa	Director División Artes y Ciencias (ex) Director de Departamento de Desarrollo Ambiental	Responsable de área cliente	División.artesyencias@imm.gub.uy
Entrevistas con áreas de apoyo			
Noela Gari	Directora (i) Centro de Formación y Estudios	Responsable área de apoyo	Noela.gari@imm.gub.uy
Estela Caiata	Gerente de Formación Institucional Permanente	Responsable área de apoyo	ufip@imm.gub.uy
Fernanda Murias	Asesora Servicio de Prensa y Comunicación	Referente para proyectos TI	fernanda@paz.uy
Entrevistas con actores del entorno			
Franco Pisano	Gerente de Gestión del Cambio – AGESIC	Entorno	Franco.pisano@agesic.gub.uy
Nicolás De Marco	Desarrollo Organizacional – Banco Central del Uruguay	Entorno	ndemarco@bcu.gub.uy

V.2 Guía de Pautas: Entrevistas con Líderes y Miembros de Equipos de Proyecto

Nombre del Proyecto	
Nombre del Entrevistado	
Cargo	
Rol en el Proyecto	

1- ¿Cuáles fueron los objetivos y beneficios buscados con el proyecto de cambio?

- **Necesidad** que impulsaba al proyecto. Grado de urgencia/ importancia de la necesidad. Circunstancias del entorno externo o interno que volvían urgente la necesidad de cambiar. Grado de percepción espontánea de la necesidad para las partes interesadas.
- **Objetivos** específicos del proyecto
- **Beneficios** buscados para la organización en términos de mejor gestión, mejor servicio, mayor eficiencia, etc.
- **Estrategia** para obtener los beneficios en términos de creación de nuevas herramientas, infraestructura, actividades, habilidades, recursos humanos
- **Metas cuantitativas** en términos de tiempo, presupuesto, recursos afectados

2- ¿Qué grado de cambio en las personas requería el proyecto?

- **Alcance** en términos de partes interesadas (áreas, grupos, niveles)
- **Parte de los beneficios dependiente** de que las personas adoptaran el nuevo sistema, se comprometieran con él y lo utilizaran en todo su potencial.
- **Grado de cambio en la forma de trabajar** de personas y grupos.
- **Metas cualitativas** en términos de visión compartida, adquisición de habilidades y comportamientos, adopción del cambio, compromiso con el cambio, etc.
- Grado de **compatibilidad de la visión con la cultura** pre-existente en diferentes grupos y niveles de la organización.
- Grado de **compatibilidad de la visión con otros proyectos** contemporáneos.

3- ¿Cuáles fueron los resultados e impactos del proyecto?

- Grado de cumplimiento de **objetivos específicos**
- Grado de logro de los **beneficios buscados**
- Grado de concreción de los **elementos de la estrategia** inicial
- Grado de cumplimiento de **metas operativas** cuantitativas
- Grado de cumplimiento de **metas cualitativas**.
- **Otros impactos positivos** del proyecto en la organización
- **Otros impactos negativos** del proyecto (o quejas planteadas)
- **Grado actual de adopción/** uso/compromiso de las personas con el cambio y la visión

4- ¿Cuáles fueron los principales problemas y dificultades que surgieron durante el proyecto?

- Valores y normas culturales/ ideológicas
- Escases de recursos
- Complejidad del proyecto mayor a la esperada
- Falta de compromiso de líderes de alto nivel
- Problemas de comunicación o información
- Falta de motivación de los funcionarios involucrados
- Barreras tecnológicas
- Sobrecarga de iniciativas de cambio
- Inconsistencia con otros sistemas, políticas, procedimientos, recompensas o indicadores de desempeño actuales.
- Fricción con las actuales líneas de dependencia, estructura, roles.
- Sistema de toma de decisión: coordinaciones horizontales
- Oposición sindical
- Perspectivas individuales, sesgos, motivaciones, comportamiento, esquemas mentales, resistencia, reacciones
- Voluntad individual de cambio, habilidades, conocimiento
- Insuficiente impulso de líderes de nivel medio

- Insuficiente comprensión de la necesidad o la visión de cambio a todos los niveles
- Resistencia al cambio individual o por sectores ¿motivos de resistencia?

5- ¿Cuáles fueron los principales factores de éxito/impulsores?

6- ¿Qué metodología se utilizó para planificar e implementar la iniciativa?

- Metodologías y herramientas de **gestión de proyectos** (PMBOK, SIGES, etc)
- Modelos o metodologías específicas para lograr el **compromiso de las personas**
- Principales **factores que contribuyeron** a prevenir y superar obstáculos
- **Coalición impulsora** del cambio: integración, amplitud, profundidad, visibilidad, consistencia, grado de compromiso
- **Actividades** desarrolladas para aumentar la adopción del cambio y prevenir obstáculos/ resistencias. Efectividad
- **Participación de líderes** de nivel superior en actividades
- Composición del **equipo de proyecto**
- **Integración de personas** capaces de remover obstáculos
- **Empoderamiento** de otros para actuar en favor del cambio y la visión
- Uso de agentes y apoyos **externos** para el diseño o la implementación del cambio. ¿Con qué resultados?
- **Integración de partes interesadas** al proyecto de cambio. Roles. Identificación y contacto temprano. Grado de interés e influencia respecto al proyecto.
- **Beneficios para los interesados** ofrecidos por la visión del cambio. Costos y **pérdidas percibidos** por personas y áreas implicadas. Nivel de inclusión de sus intereses en el proyecto.

7- ¿Qué capacidad de cambio (en general) tiene la organización?

- **Apoyos institucionales utilizados** para facilitar el proceso de cambio.(Liderazgo superior en la comunicación y la coordinación entre departamentos, metodología de gestión de proyectos, capacitación a partes interesadas, entrenamiento para el cambio, facilitación de grupos para el cambio, etc.)

- **Recursos de la organización existentes** que podrían utilizarse mejor para potenciar los procesos de cambio
 - **Receptividad de la organización** a los cambios en general y principales factores que la restringen
 - **políticas, normas o procedimientos** establecidos para la gestión de proyectos ¿Qué grado de difusión tienen?
 - **soportes institucionales** y prácticas existentes en la Intendencia para promover la **cultura del cambio**, la innovación y aumentar la agilidad de la organización
 - **principales fortalezas** de la Intendencia para el cambio y la innovación
 - **principales dificultades** que limitan la capacidad de cambio e innovación
 - incentivos a las personas para innovar y promover iniciativas de mejora
- 8- ¿Cuáles considera que son las principales oportunidades de mejora en la Intendencia respecto de los procesos de cambio?**
- **lecciones aprendidas** durante el proyecto
 - **principales aspectos** en los que la Intendencia debería enfocarse para lograr **mejores resultados** de futuros procesos de cambio

V.3 – Guía de Pautas: Entrevistas con Partes Interesadas del Proyecto

Nombre del Proyecto	
Nombre del Entrevistado	
Cargo	
Rol en el Proyecto	
e-mail	

1. ¿Cuáles fue la **necesidad** que dio origen al proyecto de cambio?
2. ¿Cuáles son los **beneficios** buscados y la **estrategia** para conseguirlos? ¿En qué medida **dependen** los beneficios de que las personas adopten el cambio, se comprometan con él y modifiquen su forma de trabajar?
3. ¿Cuáles fueron los **resultados** y los **impactos** del proyecto? ¿En qué sentido se reflejó el cambio en las **actividades cotidianas** de las personas?
(¿Orientan su acción a otras metas o sólo llenan más planillas? ¿Clima?)
4. ¿Cuáles fueron los **principales factores** que contribuyeron al éxito de proceso de cambio y su adopción por parte de las personas?
5. ¿Cuáles fueron los **principales problemas** y **dificultades** que surgieron durante el proyecto? Si hubo resistencia ¿qué la motivó?
6. ¿Cuál es su **grado de satisfacción** con este cambio? ¿Qué pudo hacerse mejor? ¿Qué tan bien contempló el proyecto las **necesidades específicas** del área? ¿Cómo se hizo?
7. ¿En qué **elementos** de la organización se produjo/impactó el cambio en mayor medida? ¿En los **sistemas**? ¿Las **estructuras**? ¿Los **valores** compartidos? ¿La **estrategia**? ¿Las **habilidades** de las personas? ¿Las **personas**? ¿El **estilo** de liderazgo? ¿Qué se reforzó? ¿A dónde se necesitaría que llegue el cambio?
8. ¿En qué medida considera que los **Compromisos de Gestión** han contribuido a los objetivos (beneficios) explícitos del Modelo
 - **Contribuir a la mejora de la gestión pensando en los vecinos de Montevideo.**
 - **Motivar e incrementar el compromiso de los funcionarios.**
 - **Mejorar el conocimiento de cómo hacemos las cosas.**

- **Generar información sobre la capacidad de servicio del organismo.**
- **Identificar cuellos de botella que afectan seriamente a la gestión.**
- **Eliminar tendencialmente las inequidades retributivas.**
- **Facilitar la movilidad de los funcionarios dentro del organismo cuando la Administración lo entienda necesario.**

9. ¿Qué capacidad de cambio (en general) considera que tiene la organización?

10. ¿Cuáles considera que son las principales oportunidades de mejora en la Intendencia respecto de los procesos de cambio?

11. ¿Cuáles fueron los factores del proceso de cambio que más contribuyeron a la adopción del cambio por parte de las personas?

	Impacto contribución				
	No aplica	Nulo	Bajo	Medio	Alto
Apoyo de los líderes de alto nivel en la comunicación de la urgencia/necesidad/visión					
Coalición de cambio amplia					
Apoyo de los líderes en la coordinación horizontal de alto nivel					
Articulación participativa de la visión					
Participación de partes interesadas en el proyecto					
Apoyo del equipo de proyecto					
Liderazgo desde la Dirección de la División					
Liderazgo desde la Dirección del Servicio					
Apoyo de mandos medios en el liderazgo del cambio					

Inserción del cambio en la gestión de las actividades, metas y mediciones.					
Incorporación de herramientas en el sistema de gestión					
Adecuación de incentivos y/o evaluación de desempeño para reforzar el cambio					
Capacitación					
Comunicación					
Gestión de partes interesadas					
Sponsor					
Gestión de resistencias					
Otros:					

12. ¿Cuáles fueron los principales problemas y dificultades que surgieron durante el proyecto?

	Impacto dificultad				
	No aplica	Nulo	Bajo	Medio	Alto
Escases de recursos					
Barreras tecnológicas					
Complejidad del cambio mayor a la esperada					
Sobrecarga de iniciativas de cambio simultáneas					
Inconsistencia con otros sistemas, políticas, procedimientos, recompensas o indicadores de desempeño actuales.					
Problemas de comunicación o información					

Inconsistencia con la estructura vigente (líneas de dependencia, jefaturas, roles)					
Coordinación horizontal lenta o dificultosa					
Insuficiente adecuación a las necesidades del área					
Insuficiente convicción de líderes de alto nivel					
Insuficiente impulso de líderes de nivel medio					
Insuficiente motivación de los funcionarios involucrados					
Visión o necesidad de cambio no compartida o no comprendida.					
Diferencias ideológicas / conflicto con valores existentes					
Insuficiente atención a compromisos e intereses políticos o sindicales					
Poca comprensión de las ventajas del cambio para los involucrados					
Falta de conocimientos o habilidades requeridas por parte de los involucrados /Falta de capacitación .					
Resistencia al cambio individual o por sectores					
Cambio de gobierno o de jerarquías					
Otros:					

NOTAS FINALES

- ⁱ OECD (2005), *Modernising Government: the way forward*, Paris, citado Huerta Melchor (2008) *Managing change in OECD Governments: An introductory framework*, OECD Working Papers on Public Governance, nº12, OECD Publishing
- ⁱⁱ Ministerio de Desarrollo Social: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/>
- ⁱⁱⁱ Monitor de Gobierno Departamental de Montevideo
<http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/monitordepartamentalmunicipalabr2018.pdf>
- ^{iv} Kotter J.P. (2012) (First Published 1996) *Leading Change*, Harvard Business Review Press, Boston, Massachusetts
- ^v CLAD-BID, Serra, A., Figueroa, V., Saz, A, Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público, Revista CLAD Reforma y Democracia Nº39, Oct 2007
- ^{vi} Hughes O.E. (1998) *New Public Management*. In: *Public Management and Administration*. Palgrave, London
- ^{vii} Christensen, T., Laegreid, P., Reformas Post Nueva Gestión Pública, CONACYT-CIDE Gestión y Política Pública Vol. XVI, Nº2, 2do semestre 2007, Ciudad de México
- ^{viii} <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/agesic-digital-uruguay-d>
- ^{ix} <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/montevideo-sostenible-e-inteligente>
- ^x CEB, Breakthrough Performance in the New Work Environment: Identifying and Enabling the New High Performer, Executive Guidance for 2013
- ^{xi} Hatum, A., La Generación del Milenio, Quiénes son y cómo reclutarlos, Harvard Business Review, Noviembre 2011
- ^{xii} <https://www.elpais.com.uy/informacion/elecciones-adeom-ocho-listas-votos.html>
- ^{xiii} <https://www.subrayado.com.uy/buenas-noticias-daniel-martinez-las-elecciones-adeom-n66418>
- ^{xiv} <https://www.elpais.com.uy/informacion/sindicales/imm-pidio-esencialidad-servicios-funebres-necropolis-adeom-levanto-paro.html>
- ^{xv} Organigrama Intendencia de Montevideo
<http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/organigramaim-ene2017.pdf>
- ^{xvi} <http://normativa.montevideo.gub.uy/articulo/86589>
- ^{xvii} Sistema Integrado de Carreras y Remuneraciones Intendencia de Montevideo:
<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/transparencia/gestion-humana-y-recursos-materialesinstitucional-transparencia/recursos-humanos/sistema-integrado-de-carreras-y>
- ^{xviii} Christensen, Marx, Stevenson (2006) *Las Herramientas de la Cooperación y del Cambio*, Harvard Business Review, Octubre 2006
- ^{xix} Objetivos y Metas 2018
<http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/tomoobjetivosymetas2018.pdf>
- ^{xx} http://scpd.stanford.edu/sites/default/files/strategic-execution-framework_whitepaper2_project-management-program_201....pdf
- ^{xxi} Prosci Inc., Best Practices in Change Management – 2018 Edition <https://cmrl.prosci.com/pages/home>
- ^{xxii} IBM Global Business Services, “Making Change Work... while the work keeps changing”, August 2014, IBM Corporation, New York
- ^{xxiii} Fuente: CPA Ferrere - Consultoría para la Institucionalización del Proyecto Compromisos de Gestión
- ^{xxiv} Resolución Nº 1767/11
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/1767-11>
- ^{xxv} Resolución 3916/11
<http://www.montevideo.gub.uy/asl/sistemas/Gestar/resoluci.nsf/WEB/Intendente/3916-11>
- ^{xxvi}
<http://www.isaportal.com.uy/inicio/notas/intendencia+de+montevideo+implantacion+de+igdoc+expedientes>
- ^{xxvii} <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/100-electronicos>

^{xxviii} En particular, una de las 6 áreas del Plan Gobierno Digital 2020, Gobierno Cercano, que involucra tres grandes objetivos relacionados a este proyecto: “universalización del e-relacionamiento”, “acceso integral y unificado” y “transformación de servicios”

https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/6539/1/plan_de_gobierno_digital.pdf

^{xxix} En particular en 6.4 Promover la actualización tecnológica institucional junto con el análisis y el rediseño de los procesos y 5.3 Generar mayores niveles de información y nuevas herramientas de comunicación con la ciudadanía <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/tomoobjetivosymetas2018.pdf>

^{xxx} <https://www.elobservador.com.uy/intendencia-concentrara-150-tramites-ventanilla-unica-n714049>

<https://www.elobservador.com.uy/la-imm-tendra-una-ventanilla-unica-tramites-y-reclamos-n1134045>

^{xxxi} <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/im-inicia-su-camino-a-la-ventanilla-unica>

^{xxxii} <https://www.elobservador.com.uy/imm-pone-funcionamiento-ventanilla-unica-tramites-n881399>

^{xxxiii} <http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/mas-y-mejor-atencion-a-la-ciudadania>