



Naciones Unidas

**Examen de la gestión del cambio
en las organizaciones del sistema
de las Naciones Unidas**

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Sukai Prom-Jackson* y *Eileen A. Cronin*

JIU/REP/2019/4
Español
Original: inglés

Examen de la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Informe de la Dependencia Común de Inspección

Preparado por *Sukai Prom-Jackson* y *Eileen A. Cronin*



Naciones Unidas • Ginebra, 2019

Equipo responsable del examen:

Sukai Prom-Jackson, Inspectora

Eileen A. Cronin, Inspectora

David Rider Smith, Oficial Superior de Evaluación e Inspección

Anshuman Bhargava, Oficial de Evaluación e Inspección

Katharine Mitchell, Auxiliar de investigación

Lori Foster, Consultora, Ciencias de la conducta

Pyotr Kurzin, Pasante

Jessica Murphy, Pasante

Aaliyah Sekatawa, Pasante

Resumen

Examen de la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (JIU/REP/2019/4)

Objetivo y alcance del examen

En el presente examen se analizan la función y la práctica de la gestión del cambio en las reformas institucionales emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas durante el último decenio. La Dependencia Común de Inspección (DCI) seleccionó este tema para examinarlo en un momento en que el sistema de las Naciones Unidas está atravesando una de sus series de reformas institucionales más extensas desde su creación en 1945. En los documentos sobre la reforma institucional del sistema de las Naciones Unidas se encuentran cada vez más referencias al término “gestión del cambio”, pero es evidente que el concepto se ha comprendido y aplicado de varias maneras diferentes.

En el informe se examina en qué consiste realmente la gestión del cambio, si es un factor importante para alcanzar buenos resultados en las reformas y la manera en que se ha aplicado en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se ofrecen observaciones empíricas, enseñanzas y recomendaciones para guiar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en las reformas en curso y futuras. El informe se basa en datos sobre las prácticas de gestión del cambio en 47 reformas institucionales realizadas en 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas entre 2010 y 2018.

Contexto

La mayoría de reformas institucionales no consiguen alcanzar sus resultados previstos. Si bien esto no puede demostrarse con precisión en todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a causa de la ausencia sistemática de datos y criterios de medición pertinentes para determinar el éxito o el fracaso de la reforma, los resultados de una serie de encuestas de nivel mundial realizadas en los dos últimos decenios en miles de organizaciones de los sectores privado y público confirman que el fracaso de la reforma es más habitual que su éxito.

El artículo innovador de John Kotter titulado “Leading change: why transformation efforts fail” (El liderazgo del cambio: por qué fracasan las iniciativas de transformación) (*Harvard Business Review*, 1995), y estudios ulteriores apuntan a varias razones de este fracaso. Entre ellas figuran factores comunes relacionados con el liderazgo, la gestión, la comunicación y la implicación de quienes deben aplicar las medidas y cambiar su forma de trabajar en consecuencia. Esos factores son fundamentales para la aportación que la gestión del cambio puede hacer a un proceso de reforma. La gestión del cambio es un conjunto de enfoques y prácticas orientados a implicar a las personas en el proceso, con objeto de mejorar las oportunidades de éxito de la reforma institucional. Las observaciones empíricas sugieren que una reforma institucional fracasará si sus objetivos no están claros, si no busca la implicación del personal en lo que se propone, si no da explicaciones a los funcionarios y los equipa y apoya a lo largo del proceso, y si no define en qué los beneficia el cambio y qué se espera que hagan de manera diferente.

Concepto y práctica de la gestión del cambio

La gestión del cambio se entiende y se aplica de modos distintos en el sistema de las Naciones Unidas. Una minoría, aunque no insignificante, de reformas institucionales emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas en el último decenio siguen concentrándose en qué es necesario cambiar desde el punto de vista de las estructuras, los sistemas y los procesos sin abordar al mismo tiempo cómo cambiarlo ni la gestión de ese cambio. Esta forma de abordar el cambio, consistente en preparar, equipar y apoyar a las personas para que adopten con éxito el cambio a fin de promover el éxito a la hora de lograr resultados para la organización, constituye la esencia de la gestión del cambio.

Cerca del 20 % de las reformas de las 26 organizaciones no daban muestras de la presencia de la gestión del cambio, tal como se define aquí, en su diseño o aplicación, y otro 25 % recurría a un número limitado de elementos clave de la gestión del cambio, evaluados con referencia a los criterios de buenas prácticas. Con respecto a las reformas correspondientes a esta categoría, los inspectores concluyen que la gestión del cambio no se ha reconocido o comprendido cabalmente, y en los casos en que se han incorporado aspectos de la gestión del cambio en la reforma, las organizaciones lo han hecho de manera fragmentaria y a menudo ineficaz.

Por el contrario, un 30 % de las reformas daban muestras de haber incorporado la mayoría de los elementos clave de la gestión del cambio. Los datos del examen ponen de manifiesto una relación directa entre la presencia de elementos clave de la gestión del cambio y la intensidad con que se aplicaron. Efectivamente, las que intentaron incorporar cabalmente la gestión del cambio en su reforma lo hicieron razonablemente bien.

Las observaciones hechas en el presente examen ilustran la importancia de integrar los enfoques y métodos de la gestión del cambio en las iniciativas y reformas institucionales para asegurar su éxito. Los riesgos que supone no hacerlo se observan en el fracaso de las reformas que no prestaron suficiente atención al papel que desempeñan el personal y otros interesados en el proceso. Se alienta a los órganos rectores o legislativos a velar por que esto sea así en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y a solicitar que los jefes ejecutivos comuniquen los resultados (recomendación 1).

Factores decisivos para el éxito de la gestión del cambio

En el presente examen se obtuvieron pruebas evidentes de que era fundamental motivar la necesidad del cambio en la fase de preplanificación de una reforma, y sin embargo este se señaló como uno de los aspectos más deficientes de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas. En la mitad de las reformas no se llevó a cabo ninguna labor previa de diagnóstico. Dos terceras partes de las que lo hicieron realizaron un análisis basado en datos y una tercera parte utilizó mecanismos informales estructurados en torno al diálogo y a la participación del personal. Se observó que no era necesario que las evaluaciones de la disposición al cambio fueran amplias ni costosas, y que podían adaptarse a las necesidades específicas de la organización y de la reforma.

Es necesario que el personal directivo superior sea el patrocinador del cambio. Si bien el liderazgo por parte del jefe ejecutivo es necesario, no es por sí solo una condición suficiente para el éxito. Se requiere una clara estructura de gobernanza en las reformas relacionadas con la gestión del cambio para lograr que los interesados pertinentes puedan influir en el proceso, pero su función y su estructura pueden variar en función de las configuraciones institucionales y del tipo de reforma.

Se requiere un personal con conocimientos o capacidad para la gestión del cambio. No se observó que la eficacia básica de la gestión del cambio fuera significativamente distinta en función de que la capacidad correspondiente estuviera ubicada en una dependencia permanente, en un equipo dedicado especialmente a la gestión del cambio durante un período determinado o integrado en un equipo más amplio del proyecto. Independientemente de que la capacidad centralizada se encuentre en un equipo del proyecto o de gestión del cambio, será decisiva la selección y la utilización de agentes del cambio en toda la organización en el marco de una reforma. Las reformas que recurren a agentes del cambio en toda la organización tienen el doble de probabilidades de presentar una buena intensidad de aplicación de los elementos clave de la gestión del cambio.

Análogamente, las estrategias o planes de comunicación para la gestión del cambio son esenciales, y sin embargo solo la mitad de las reformas examinadas los incluían. Algunas de las mejores estrategias y planes de comunicación se observaron en las reformas de las organizaciones más pequeñas. Los inspectores recomiendan que los jefes ejecutivos evalúen su capacidad actual para la gestión del cambio basándose en los factores clave señalados en el presente examen, e incorporen de manera apropiada enfoques estructurados y amplios de gestión del cambio en sus reformas institucionales en curso y futuras (recomendación 2).

También se determinó que asignar recursos específicos a la gestión del cambio, así como incluir y aplicar una clara estrategia de resultados o beneficios, eran factores decisivos para el éxito. Tan solo en una quinta parte de las reformas se asignaron presupuestos específicos para la gestión del cambio. Si los resultados de la gestión del cambio no pueden atribuirse a un gasto determinado porque no ha habido una asignación específica de fondos o un seguimiento de los recursos, será difícil determinar cómo puede justificarse la inversión. Análogamente, solo una tercera parte de las reformas contaban con un marco de beneficios con indicadores y criterios de medición. Si no es posible demostrar los beneficios de la inversión, es igualmente difícil comprender por qué motivo debería efectuarse esa inversión en el futuro. Las organizaciones que asignaron presupuestos específicos a la gestión del cambio en su reforma también solían incluir y aplicar un marco de resultados y llevar a cabo una evaluación. Los jefes ejecutivos deberían velar por que los recursos dedicados a la gestión del cambio estuvieran claramente asignados a esa finalidad y por que los resultados previstos fueran objeto de medición, seguimiento y evaluación (recomendación 4).

Función de las cuestiones culturales y de conducta en la gestión del cambio

Un importante factor subyacente a la gestión del cambio es que la capacidad de las personas para cambiar puede estar influida por la manera en que se les presenta el cambio. Su capacidad para adaptarse al cambio puede disminuir si no comprenden bien el cambio o se resisten a él, lo cual provoca obstáculos y problemas permanentes, mientras que si las personas comprenden los beneficios del cambio y lo que puede representar para ellas, será más probable que participen en él y se aseguren de que se aplica con éxito.

En el presente informe se pone de manifiesto que varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas dedicaron mucha atención a las actitudes y las conductas como parte integrante de sus reformas. Algunas veces se han seguido las mejores prácticas definidas por las ciencias de la conducta. Sin embargo, todavía se puede mejorar, incluso utilizando de manera más estratégica y consistente los enfoques y conceptos basados en la conducta. Se reconoce la necesidad de reducir la brecha existente entre la ciencia, la práctica y las políticas en relación con la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Las aportaciones de las ciencias de la conducta no pueden ser un sustituto de la formulación de estrategias de macronivel subyacentes a las reformas del sistema de las Naciones Unidas, pero pueden y deben actuar de concierto con esas estrategias. Como mínimo, las ciencias de la conducta pueden apoyar la ejecución de una estrategia, ya que las respuestas humanas comprenden una serie de factores relacionados con sesgos y normas culturales interiorizados, en vez de representar una reacción lineal a una política, una estrategia o una serie de instrucciones.

Se reconoce la dificultad de utilizar mejor las observaciones empíricas en el diseño de las reformas relacionadas con la gestión del cambio, particularmente cuando esas observaciones deben extraerse de los estudios académicos. Se necesita un mayor esfuerzo para incorporar y traducir las ciencias de la conducta en un material que puedan utilizar, leer y comprender los encargados de la adopción de decisiones del sistema de las Naciones Unidas y otros.

Actualmente algunas organizaciones concretas están llevando a cabo encuestas sobre la propia institución, centradas en diversas cuestiones como la cultura, la motivación, las prácticas y el desempeño de su personal. Se realizan con independencia de las demás y utilizando métodos y criterios de medición distintos. Un enfoque estandarizado podría ser muy útil para establecer criterios comunes y aprender los unos de los otros. Esto podría relacionarse con las reformas en curso sobre las plataformas analíticas y de datos del sistema de las Naciones Unidas y basarse en ellas. Mediante su participación en la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), los jefes ejecutivos deberían apoyar el desarrollo y la coordinación de especialistas en encuestas del personal en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (recomendación 3).

Establecimiento de las bases para la gestión del cambio como una actividad constante

La magnitud, la velocidad y la volatilidad en los cambios a nivel mundial tienen un reflejo en el número y el alcance de las reformas emprendidas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas durante el último decenio. Los datos reunidos en el presente examen ponen de manifiesto que entre 2010 y 2017 se triplicó, de 9 a 29, el número de reformas institucionales relacionadas con la gestión del cambio.

La medida en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están preparadas para responder proactivamente a este cambio varía considerablemente. Una evaluación de la intensidad con que las organizaciones aplicaron enfoques y prácticas de gestión del cambio reveló que solo la mitad de las organizaciones conseguían una mayor intensidad en sus reformas más recientes que en las anteriores, lo cual es un indicio de deficiencias en el aprendizaje y la adaptación.

De las 26 organizaciones de las Naciones Unidas abarcadas en el presente examen, solo 7 han establecido dependencias o equipos permanentes o semipermanentes de gestión del cambio en su estructura orgánica. Se ha determinado que esas dependencias y equipos desempeñan una función importante tanto para coordinar las iniciativas de gestión del cambio en toda una organización como para ofrecer orientaciones y señalar las experiencias que pueden utilizarse en futuras reformas.

En muchas organizaciones no había un vínculo explícito entre las funciones de gestión del cambio y las funciones de recursos humanos. En general la dirección de la gestión del cambio estaba a cargo del nivel ejecutivo de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Los departamentos y funciones de gestión de los recursos humanos deberían desempeñar un mayor papel en el futuro, ya que normalmente es en ellos donde se encuentran los conocimientos relativos a la selección de personal, así como para los sistemas de gestión de la actuación profesional, los incentivos, la capacitación y el aprendizaje. Esto proporcionaría a la gestión del cambio continuidad en el tiempo y la fortalecería. Los jefes ejecutivos deberían dar mayor relieve al papel que sus funciones de gestión de los recursos humanos desempeñan en la gestión del cambio en las organizaciones. Ello incluiría promover cambios en las actitudes y conductas individuales, establecer mecanismos para reforzarlos y crear canales para comunicar la información obtenida de todo el personal (recomendación 5).

A nivel de todo el sistema, las oportunidades para un cambio positivo son evidentes. El Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales presta servicios de asesoramiento a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y reúne una red de una comunidad de práctica para todos los que se dedican a la gestión del cambio en el sistema de las Naciones Unidas. Esta red, en particular, proporciona un buen conducto para el aprendizaje y el crecimiento en materia de gestión del cambio, así como pruebas en apoyo de la reasignación de personal especializado a los lugares y en los momentos en que más se necesita. Es necesario fomentar esas redes para que puedan crecer más allá de las personas que tuvieron la visión de ponerlas en marcha, de forma que sean autosostenidas.

Actualmente el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales está bajo la dirección y en el marco de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas. Tiene una plantilla reducida y depende casi totalmente de recursos extrapresupuestarios. Podría desempeñar un papel mucho más importante en la transformación de todo el sistema de las Naciones Unidas si contara con los recursos y el apoyo necesarios. Los jefes ejecutivos, por conducto del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE, deberían estudiar la forma de prestar apoyo a la red del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales de modo que pudiera desempeñar una función más destacada en la reforma de las Naciones Unidas (recomendación 6). Asimismo, los jefes ejecutivos deberían utilizar mejor los conocimientos especializados en gestión del cambio a los que se puede acceder a través de la red del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, y alentar a sus funcionarios dedicados a la gestión del cambio a utilizar la red como medio para aprender de la experiencia de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas o ajenas a él.

Recomendaciones para su examen por los órganos rectores o legislativos**Recomendación 1**

Se alienta a los órganos rectores o legislativos a asegurar que los jefes ejecutivos incorporen enfoques y métodos de gestión del cambio en sus reformas institucionales y comuniquen los resultados.

Recomendaciones para su examen por los jefes ejecutivos**Recomendación 2**

Los jefes ejecutivos deberían incorporar enfoques estructurados y amplios de gestión del cambio en sus reformas institucionales en curso y futuras e informar al respecto a sus órganos rectores o legislativos.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos, por conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, deberían apoyar la elaboración y la estandarización de encuestas del personal de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos deberían velar por que los recursos dedicados a la gestión del cambio estuvieran claramente asignados a esa finalidad y por que los resultados previstos fueran objeto de medición, seguimiento y evaluación.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos deberían dar mayor relieve al papel que sus funciones estratégicas de gestión de los recursos humanos desempeñan en la gestión del cambio en las organizaciones. Ello incluiría promover cambios en las actitudes y conductas individuales, establecer mecanismos para reforzarlos y crear canales para comunicar la información obtenida de todo el personal.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos deberían incluir un tema del programa de la próxima reunión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación para examinar la forma de prestar apoyo al Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales de modo que pueda desempeñar una función más destacada en las reformas del sistema de las Naciones Unidas.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen	iii
I. Introducción	1
A. Justificación del examen	1
B. El concepto de gestión del cambio y su definición para el presente examen	3
C. Propósito y objetivos del examen	4
D. Enfoque y metodología	5
E. Alcance y limitaciones del examen.....	6
F. Estructura del informe	7
II. Tipos de reforma institucional y la función de la gestión del cambio	9
A. Las reformas institucionales y sus características	10
B. La función de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas	13
III. Calidad de la aplicación de la gestión del cambio en las reformas.....	18
A. Aplicación de la teoría de la gestión del cambio	19
B. Calidad de la gestión del cambio en el conjunto de reformas institucionales	21
C. Pautas de la gestión del cambio en las diversas reformas institucionales	23
IV. Facilitadores del éxito en la gestión del cambio.....	27
A. Motivación de la necesidad del cambio	27
B. Creación de una coalición rectora.....	34
C. Establecimiento de un sólido plan de comunicación	40
D. Dotación de recursos y resultados.....	44
V. Aprendizaje y adopción del cambio	53
A. Cambio de orientación.....	54
B. Capacidades institucionales	54
C. Prácticas y oportunidades a nivel de todo el sistema	59
 Anexos	
I. Lista de las reformas examinadas.....	62
II. Clasificación de las organizaciones participantes	64
III. Información adicional	65
IV. Marco de la “presencia de elementos clave” de la gestión del cambio	68
V. Resumen de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la DCI	69

Abreviaturas y siglas

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIPS	Sistema de Información de Apoyo a los Programas del OIEA
CCI	Centro de Comercio Internacional
DCI	Dependencia Común de Inspección
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
JJE	Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización Mundial del Turismo
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPU	Unión Postal Universal

I. Introducción

1. El tema del presente examen es la gestión del cambio en el marco de las reformas institucionales emprendidas en el sistema de las Naciones Unidas. Históricamente, en esas reformas la atención ha tendido a concentrarse en lo que hay que cambiar desde el punto de vista de las estructuras, los sistemas y los procesos y no en la forma en que debería efectuarse el cambio o en la gestión de ese cambio, es decir, en preparar, equipar y apoyar a las personas para que adopten con éxito ese cambio a fin de impulsar unos resultados positivos en la organización¹. Esta orientación específica a las personas en el proceso de cambio constituye la esencia de la gestión del cambio.

2. En 2018 la Dependencia Común de Inspección (DCI) inició el presente examen para hacer balance de la forma en que el sistema de las Naciones Unidas aplica los enfoques y procesos de gestión del cambio, partiendo de la constatación cada vez más evidente de que en el proceso de cambio las organizaciones se van centrando más en las personas y no únicamente en las estructuras y los sistemas. Esto se considera importante, ya que en los sucesivos programas de reforma del sistema de las Naciones Unidas se continúa destacando el mismo conjunto de problemas relativos a la fragmentación y la ineficiencia de la prestación de servicios, los mandatos coincidentes y las dificultades para la rendición de cuentas, lo cual implica que la reforma, y el objetivo del cambio dentro de una organización siguen siendo actividades inacabadas.

3. La mayor atención que se dedica a la gestión del cambio está relacionada con pruebas contundentes obtenidas en estudios sobre los sectores público y privado realizados en los dos últimos decenios que indican que la mayoría de reformas institucionales no logran alcanzar sus resultados previstos. Normalmente las razones de ese fracaso se relacionaban con factores de liderazgo, gestión, comunicación y colaboración con quienes deben aplicar las medidas y cambiar en consecuencia su forma de trabajar. Por consiguiente, la gestión del cambio se considera un medio de limitar el riesgo de que las reformas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas acaben fracasando, en un momento en que se están emprendiendo reformas de gran amplitud en el sistema para el desarrollo, en materia de paz y seguridad y en la administración de la Secretaría de las Naciones Unidas.

4. En el presente informe se examinan con detalle las prácticas de gestión del cambio en el sistema de las Naciones Unidas. Se analizan 47 reformas institucionales emprendidas en el período 2010-2018 en 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas con objeto de averiguar cómo se ha entendido la gestión del cambio, cómo se ha aplicado y qué efectos se han obtenido. Se examinan las buenas prácticas y se definen facilitadores clave de la gestión del cambio para guiar las reformas futuras. También se explora la forma en que las organizaciones están comenzando a integrar la gestión del cambio de manera más firme en sus estructuras y procesos como característica permanente de las prácticas de buena gestión.

A. Justificación del examen

5. El desafío fundamental a que se enfrenta el sistema de las Naciones Unidas es el de saber si es o no apto para su finalidad de atender las necesidades de la comunidad internacional y de las personas a las que presta servicios en el siglo XXI. Cuestiones como las transformaciones del panorama geopolítico, el aumento de la frecuencia y la duración de las emergencias ambientales y humanitarias, los nuevos desafíos para el desarrollo y el auge de la tecnología exigen que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas cambien de manera de pensar y actúen en consecuencia.

6. Para responder a ese desafío, en resoluciones recientes de la Asamblea General se ha instado a aplicar cambios importantes en la forma en que se organiza y se gestiona el sistema de las Naciones Unidas. En cumplimiento de la resolución 71/243 de la Asamblea General, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo emprendió un examen de sus funciones y capacidades existentes a fin de determinar su potencial para abordar los desafíos y oportunidades de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El examen

reveló lagunas visibles en el cumplimiento de importantes funciones que exige la Agenda 2030 y en la capacidad para responder a la evolución de las necesidades de los países, entre otras cosas insuficiencias en la capacidad de gestión de datos y en el asesoramiento sobre políticas integradas (A/72/124, párr. 31).

7. Con respecto al pilar de paz y seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas, el Secretario General destacó los “factores no estructurales” como los métodos y la cultura general de trabajo de las Naciones Unidas, que son fundamentales para poner en práctica el ideal de una Organización que esté dispuesta a cambiar y sea capaz de hacerlo (A/72/525, párr. 52). Análogamente, en el informe del Secretario General sobre el cambio del paradigma de gestión se destacaba el “carácter centralizado y complejo” de la estructura de gestión y el marco administrativo de la Secretaría, que hacía difícil responder al “aumento en el número y el alcance de los mandatos de las Naciones Unidas” (A/72/492, párr. 4). Más adelante, el informe ponía de relieve diversos desafíos planteados en todo el sistema de las Naciones Unidas, como una prestación de servicios deficiente, la fragmentación de las estructuras de gestión y una débil cultura de gestión de la actuación profesional.

Reforma institucional y gestión del cambio

8. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se enfrentan al desafío que supone abordar en sus reformas tanto las prioridades del conjunto del sistema como las específicas de cada organización. Efectuar los cambios necesarios y gestionar el proceso de cambio constituye actualmente un factor importante que deben considerar las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

9. Con todo, la gestión del cambio no es algo nuevo para el sistema de las Naciones Unidas. Las reformas emprendidas a lo largo de varios decenios por los Secretarios Generales de las Naciones Unidas han hecho hincapié en iniciativas de gestión del cambio para mejorar la prestación de servicios, la eficiencia y la rendición de cuentas. Entre esas iniciativas figuran Invertir en las Naciones Unidas (A/60/692), de 2006; el Programa de Acción Quinquenal, de 2012, que comprendía el establecimiento de una red de gestión del cambio (anterior al Programa de Acción Quinquenal pero incluida en él); y las reformas más recientes, en el informe titulado Cambiar el paradigma de gestión (A/72/492). Fuera de la Secretaría, a partir de mediados del decenio de 2000 se han observado reformas con componentes de gestión del cambio, entre otras el Plan de Acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de 2008; el informe sobre la gestión y aplicación de programas del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, de 2007; y la regionalización del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), de 2007.

10. La orientación específica de esas reformas, y sus correspondientes prácticas de gestión del cambio, han ido cambiando con el tiempo. Hasta una fecha reciente había una tendencia a hacer hincapié en los detalles estructurales —las líneas jerárquicas, los derechos de adopción de decisiones y los procesos formales— hasta el punto de pasar por alto la función que las personas², con sus inclinaciones y normas culturales bien establecidas³ desempeñan en la aplicación de esos cambios. Por otra parte, se ha dado por sentado que la cultura, por su carácter “insustancial” e informal, tendrá la maleabilidad suficiente para adaptarse sin necesidad de dedicarle una atención explícita. Esto ha sido así no solo en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas sino también en las organizaciones de los sectores público y privado.

11. Los estudios realizados en los sectores privado y público⁴ han puesto de manifiesto una baja tasa de adopción, y de sostenibilidad de los beneficios, de las iniciativas internas de cambio institucional. Las conclusiones de esos estudios suelen indicar que el efecto de no gestionar con eficacia el cambio tiene en la práctica costos y riesgos para el promotor del cambio (tanto a nivel del proyecto como a nivel de la organización)⁵. Los estudios también indican que el éxito depende principalmente de las personas y no de las estructuras y la tecnología, y señalan que “la modificación de las mentalidades y las actitudes” y “la cultura institucional” son dos de los retos más destacados que habrá que afrontar⁶.

12. En años más recientes, el convencimiento de que el cambio institucional se ha convertido en una constante, y que es más un proceso que una actividad ocasional⁷, ha dado

lugar al establecimiento en las organizaciones de dependencias y grupos dedicados a la gestión de ese proceso. Por lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas, en 2015 se estableció el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales⁸, encargado de prestar una variedad de servicios de gestión del cambio.

13. Sin embargo, mientras que se han elaborado varios documentos y estudios sobre la historia, la eficacia y las lecciones aprendidas de las iniciativas de gestión del cambio en el sistema de las Naciones Unidas⁹, en ninguno de ellos se ha hecho balance de la variedad de enfoques que se utilizan ni se han examinado con detalle los aspectos culturales y de conducta del cambio, que, como se reconoce cada vez más, son decisivos para su éxito y su sostenibilidad.

14. Asimismo, se reconoce que el cumplimiento de la Agenda 2030 requerirá ajustes importantes en las mentalidades y las aptitudes, el liderazgo y los mecanismos de coordinación y rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/72/684, párr. 4). La integración y la colaboración de todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el marco del cumplimiento de la Agenda 2030 entraña, en muchos casos, una gestión del cambio. Un hecho relacionado con ello es que las reformas de la gestión del Secretario General de las Naciones Unidas (A/72/492) se centran en un cambio del paradigma en lo relativo a la cultura, el liderazgo y la gestión, que se aplicarán mediante un programa de gestión del cambio (A/72/492, párr. 106).

B. El concepto de gestión del cambio y su definición para el presente examen

15. La gestión del cambio institucional tiene muchos antecedentes y principios, pero fundamentalmente se refiere a prestar apoyo a las personas, a su función y participación en la aplicación de un cambio en el lugar de trabajo. Es una disciplina que ofrece orientación sobre la forma de preparar, equipar y apoyar a las personas para que logren adoptar el cambio a fin de impulsar el éxito en las organizaciones y sus resultados.

16. Un factor subyacente a la disciplina de la gestión del cambio es la comprensión de que la capacidad de las personas para cambiar y emprender reformas viene influida por la medida en que participan y colaboran en todo el proceso de cambio y reciben apoyo para ello. Su capacidad para adaptarse a los cambios que se están aplicando, para desempeñar nuevas funciones y para asumir nuevas responsabilidades puede reducirse si no comprenden el cambio o se resisten a él, lo cual creará bloqueos y problemas constantes. Por el contrario, si las personas comprenden los beneficios del cambio y “qué interés tiene para ellos”, es más probable que participen en el cambio y se aseguren de que se aplica con éxito.

17. Esos principios relacionados con las conductas son pertinentes para la gestión del cambio institucional. Las ciencias de la conducta, como la psicología industrial y organizacional, la psicología cognitiva y la economía conductual, son pertinentes para la gestión del cambio institucional en el sistema de las Naciones Unidas. Mientras que la psicología industrial y organizacional (denominada también psicología empresarial u ocupacional) examina las cuestiones comunes al trabajo y a las organizaciones desde el punto de vista de la psicología, la psicología cognitiva es la rama de las ciencias de la mente que se ocupa de la motivación, la solución de problemas, la adopción de decisiones, el pensamiento, el aprendizaje y la memoria. La economía conductual se ocupa, entre otras cosas, de conceptos relacionados con la conducta institucional, como la brecha entre la intención y la acción y la arquitectura de las opciones. Cuando los trabajadores no toman decisiones y cuando no se comportan de una manera acorde con una reforma institucional, existe la tentación de suponer que o bien no comprenden lo que deben hacer o bien que oponen una resistencia activa a las nuevas formas de hacer las cosas. Si bien a veces esto es así, otras veces el problema se relaciona más con la existencia de una brecha entre la intención y la acción, es decir, el hecho de no dar cumplimiento a la intención de cambiar. En esos casos, la solución puede consistir en diseñar un entorno de trabajo físico o cognitivo que ayude a las personas a hacer realidad sus intenciones. La arquitectura de las opciones hace referencia al diseño de distintas maneras en que pueden presentarse las

opciones a los consumidores o a los usuarios y al efecto que tiene esa presentación en la forma en que se adoptan las decisiones.

18. En la medida en que las personas integran las organizaciones, también determinan la cultura institucional. La relación entre la conducta personal y la cultura institucional como un aspecto fundamental del cambio y la transformación ha sido objeto de debate académico. Si bien a menudo se considera que la cultura afecta la conducta de las personas, en realidad suele producirse lo contrario: las personas que emplean una organización configuran su cultura. Con el tiempo, esto se ve reforzado por el hecho de que las organizaciones emplean a personas que tienen criterios y actitudes coincidentes con la cultura prevaleciente.

19. La cultura se comprende de maneras diversas en el sistema de las Naciones Unidas, como consecuencia de la variedad de mandatos, antecedentes institucionales y tipos de personas empleadas. En distintos momentos las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han intentado diagnosticar y definir la propia cultura, normalmente como parte de una iniciativa para determinar la disposición a una reforma o como consecuencia de una resolución que tiene como objetivo conseguir cambios específicos en la forma en que funciona la organización. Una segunda línea de interés es la referente al concepto de ética y conducta, y diversas oficinas de ética del sistema han examinado las normas sociales y de conducta¹⁰. Una tercera línea se ha concentrado en los resultados, la gestión y la rendición de cuentas, y se ha articulado claramente en varias resoluciones de la Asamblea General y en el informe del Secretario General sobre el cambio del paradigma de gestión, que hace referencia a una cultura centralizada, burocrática y reacia al riesgo, cuando se intenta establecer una cultura más centrada en los resultados, el empoderamiento y la rendición de cuentas (A/72/492, párr. 6).

20. A partir de esos conceptos y de un análisis de todos los modelos y enfoques, en el presente examen se define la gestión del cambio institucional como el enfoque y las medidas necesarios para cambiar la práctica, la cultura y la conducta a fin de lograr la adopción y la sostenibilidad de mejoras en las prácticas de trabajo existentes, mediante una reforma o una iniciativa de gestión, o como un proceso gradual permanente. Bien aplicada, la gestión del cambio asegura que las personas de una organización podrán efectuar una transición eficiente y eficaz en un proceso de cambio de modo que se realicen los objetivos de la organización.

C. Propósito y objetivos del examen

21. El propósito fundamental del presente examen es informar y guiar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en la realización o en la planificación de reformas institucionales o de importantes iniciativas de gestión.

22. En el examen se pone de relieve la importancia de la gestión del cambio como prioridad estratégica merecedora de consideración por los órganos rectores o legislativos. Se ofrecen orientaciones a la administración sobre los elementos críticos para el éxito de la gestión del cambio, y sobre la forma en que dichos elementos pueden aplicarse a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

23. Para lograr ese objetivo, en el examen:

a) Se evalúan las iniciativas y prácticas de gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y se analiza en qué lugares, de qué forma y con qué medios se han aplicado y se están aplicando enfoques de gestión del cambio, así como el valor añadido o las diferencias logradas atribuibles a las iniciativas o actividades de gestión del cambio;

b) Se señalan buenas prácticas e innovaciones y se dan ejemplos de lo que es apropiado en función del tamaño y de la orientación de la organización y de la índole de los cambios deseados;

c) Se examina a fondo la función decisiva que desempeñan la cultura y la conducta y se señalan casos en que se han aplicado enfoques basados en la conducta

individual e institucional en el sistema de las Naciones Unidas y fuera de él, y se formulan recomendaciones sobre el modo y el lugar en que pueden utilizarse mejor en el futuro.

D. Enfoque y metodología

24. Los objetivos, el alcance y las cuestiones que se plantean en el presente examen se formularon teniendo en cuenta las opiniones de diversos interesados. El mandato fue examinado y modificado sobre la base de las aportaciones de los inspectores de la DCI y las organizaciones participantes. Posteriormente, los inspectores presentaron los conceptos y objetivos del examen a especialistas en gestión del cambio de la red del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, pertenecientes a diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y obtuvieron sugerencias y aportaciones mediante un intercambio celebrado en julio de 2018 en el marco de una red de homólogos.

25. Habitualmente, la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha llevado a cabo mediante iniciativas de reforma institucional, a menudo polifacéticas y orientadas específicamente a cambios de las estructuras, sistemas y procesos. Por consiguiente, para comprender el papel y la función de la gestión del cambio, la forma en que se diseñó y ejecutó, y con qué resultados, los inspectores examinaron predominantemente la gestión del cambio en el marco de reformas concretas.

26. El procedimiento consistió en solicitar a todas las organizaciones participantes en la DCI que indicaran sus mejores ejemplos de reformas institucionales entre 2010 y 2018 que hubieran incluido enfoques y procesos de gestión del cambio. Los inspectores ofrecieron a las organizaciones participantes orientaciones acerca de las características de unas buenas prácticas de gestión del cambio para ayudarlas en sus procesos de selección. La selección intencionada de los “mejores casos” se basaba en los objetivos del presente examen de determinar en qué medida las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han obtenido buenos resultados a la hora de diseñar y aplicar la gestión del cambio en la práctica, y obtener buenos ejemplos que sirvan de guía para futuras reformas institucionales.

27. Se preparó un cuestionario en el que se solicitaba información y datos básicos acerca de entre una y cuatro reformas por organización, a fin de proporcionar una muestra suficientemente amplia. También se solicitó información sobre reformas en curso, y no únicamente sobre reformas concluidas, para asegurar que se tuvieran en cuenta innovaciones recientes en el enfoque y la estrategia de la gestión del cambio.

28. La DCI recibió 52 casos de reforma de 26 organizaciones de las Naciones Unidas, 5 de los cuales no cumplían los criterios básicos definidos en la solicitud original. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que es bien conocido por su labor sobre la gestión del cambio, optó por no participar en el examen mientras atravesaba un período de importante reestructuración en 2018.

29. Se utilizó una muestra definitiva de 47 casos como base para generar datos sobre enfoques y prácticas, que se aplicó a un marco de resumen de casos diseñado para el presente estudio. El contenido del marco de resumen de casos incluía: a) el conjunto de la reforma institucional y la motivación de dicha reforma; b) el enfoque de la gestión del cambio y la estrategia o plan correspondiente; c) la aplicación de la estrategia de gestión del cambio y el proceso correspondiente; d) los resultados previstos y reales de la reforma y de la gestión del cambio como parte de esta; y e) los factores críticos de éxito y las lecciones o buenas prácticas señaladas. Utilizando el marco, prepararon resúmenes de casos tanto los inspectores como la organización en cuestión, y esos resúmenes se validaron ulteriormente mediante un estudio de la documentación pertinente y mediante entrevistas.

30. Sobre la base de esos resúmenes se examinó con mayor detalle una muestra de casos en que se habían observado buenas prácticas o prácticas innovadoras en la fase del estudio de la documentación. Con respecto a esos casos se realizaron entrevistas con diversas personas implicadas en el proceso de reforma —personal directivo superior, responsables de la aplicación, funcionarios, el consejo del personal y evaluadores— a fin de triangular la

información y comprender mejor el contexto de los resultados. La información obtenida en esas entrevistas, sumada a las buenas prácticas del sector privado y de las instituciones académicas, dio lugar a la identificación de los facilitadores clave de la gestión del cambio: un conjunto de elementos, cuestiones o procesos considerados fundamentales para conducir con éxito la gestión del cambio en el marco de un proceso de reforma.

31. Se identificó un subconjunto adicional de seis casos de reforma para examinar la utilización específica de enfoques culturales y de conducta en el diseño y la aplicación de las estrategias para la gestión del cambio. Se mantuvieron entrevistas con interlocutores clave de cada una de las organizaciones implicadas en esas reformas, acerca de una serie de cuestiones preparadas para comprender mejor por qué motivo y de qué manera habían abordado los aspectos culturales y de conducta en sus reformas.

32. A fin de evaluar en qué medida las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han obtenido buenos resultados a la hora de abordar la gestión del cambio, se elaboraron dos marcos analíticos: en el primero, denominado “presencia de elementos críticos”, para examinar el conjunto de un proceso de reforma y averiguar cuántos de los elementos clave de la gestión del cambio se habían abarcado, se utilizó para la calificación una escala binaria. Por ejemplo, si la reforma incluía o no una estrategia de comunicación. En el segundo instrumento se examinaba la intensidad o la calidad de la gestión del cambio en cada reforma. Esto se basaba en el marco de facilitadores clave (descrito con detalle en el capítulo IV) y cada reforma se calificaba en relación con cada uno de los facilitadores en una escala de 0 a 4. Por ejemplo: hasta qué punto era exhaustiva la estrategia de comunicación y cómo se aplicaba en la reforma. La información cuantitativa obtenida mediante esas calificaciones se representó gráficamente en relación con las características institucionales y de la reforma a fin de generar una base empírica para las recomendaciones formuladas en el presente examen.

33. Para hacer más específicas las recomendaciones, todas las organizaciones participantes en la DCI se clasificaron en función de su tamaño. Habida cuenta de que el tamaño se define tanto por la plantilla como por las finanzas de una organización, se asignó la misma ponderación a ambos elementos. Las cifras de personal correspondientes a 2017 se tomaron de un informe reciente de la DCI (JIU/REP/2018/4) y las cifras sobre los ingresos totales para 2017 se tomaron de los datos reunidos por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) (A/73/460). En el anexo II del presente informe se presenta un desglose de las organizaciones en función de su tamaño.

34. Los inspectores ensayaron otras formas de desglosar los datos. Las organizaciones se clasificaron de la manera siguiente: a) por su mandato predominante (normativo, de desarrollo o humanitario) a partir de las pautas de gasto; b) por la proporción de funcionarios en las sedes en relación con el personal sobre el terreno; y c) mediante la distinción entre los fondos y programas y los organismos especializados. Ninguna de esas categorías puso de manifiesto la existencia de pautas diferenciadas en los datos, de modo que no se utilizaron en el análisis.

35. En el documento complementario 1 del presente informe se ofrece información detallada sobre el enfoque y los métodos utilizados, incluido el documento conceptual, el documento de definición y orientación y otras notas técnicas. En el documento complementario 2 figuran los resúmenes de 47 casos. Ambos documentos pueden consultarse, únicamente en inglés, en el sitio web de la DCI.

E. Alcance y limitaciones del examen

36. Habida cuenta de la gran variedad de iniciativas de gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el proyecto delimitó su alcance a reformas del conjunto de una organización e iniciativas de gestión que hubieran recurrido para su aplicación a enfoques de gestión del cambio, y que hubieran estado lideradas por el personal directivo superior de la organización. Por tanto, quedaban excluidas iniciativas de menor escala de las organizaciones, como reformas departamentales que incluyeran

procesos de cambio. A pesar de la información que pudieran proporcionar las iniciativas de esa escala, los inspectores no tenían la capacidad necesaria para examinarlas.

37. El examen se centra en el período comprendido entre 2010 y 2018, principalmente para extraer lecciones de las iniciativas recientes y para abarcar las nuevas reformas que se han aplicado. Ello incluye la Agenda 2030 y las reformas más recientes en los ámbitos de la gestión, el sistema para el desarrollo y las actividades de paz y seguridad, que tendrán una repercusión importante en la manera en que actúa el sistema de las Naciones Unidas, y los procesos de cambio que ello entraña.

38. El análisis tenía tres importantes factores limitadores. Mientras que el presente examen se refiere específicamente a la gestión del cambio, los inspectores procuraron establecer un vínculo entre las buenas prácticas y las prácticas menos buenas de gestión del cambio y el éxito o el fracaso de las reformas de que formaban parte. Sin embargo, no fue posible hacerlo de manera exhaustiva, ya que se disponía de muy poca información empírica comparable sobre el desempeño o los resultados de las reformas. En varios casos se observó la existencia de evaluaciones, que sin embargo tenían alcances y enfoques muy diferentes, y muy pocas de ellas abordaban los aspectos de la reforma relacionados con la gestión del cambio (véase el capítulo IV). Por consiguiente, la afirmación de que la gestión del cambio es decisiva para el éxito o el fracaso de las reformas se hace sobre la base de pruebas obtenidas de evaluaciones externas y de la documentación (que se citan en el presente capítulo y en el siguiente).

39. En segundo lugar, la unidad de análisis para el examen eran las distintas reformas a nivel de toda una organización como vehículo para aplicar la gestión del cambio en ellas. No obstante, el alcance y la magnitud de las reformas presentaban variaciones considerables, lo cual no siempre permitía ofrecer una imagen completa del cambio institucional. Para resolver este problema se examinó información adicional y se hizo un seguimiento mediante entrevistas en casos concretos para determinar las modalidades institucionales más allá de las reformas concretas.

40. En tercer lugar, los datos sobre presupuestos, sobre gastos y sobre los resultados concretos de la gestión del cambio eran muy escasos. Esto hizo difícil determinar las consecuencias de la gestión del cambio desde el punto de vista de los recursos.

F. Estructura del informe

41. El presente informe consta de cinco capítulos. A continuación del presente capítulo, en el capítulo II se describen los tipos de reforma institucional y la función de la gestión del cambio en esas reformas. El capítulo III trata de la calidad de la aplicación de la gestión del cambio, y se refiere a la amplitud y la intensidad de las prácticas de gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas emprendidas en el período que se examina. El capítulo IV se refiere a los elementos críticos o facilitadores de la gestión del cambio, a partir de la experiencia empírica; y el capítulo V aborda la gestión del cambio en el contexto más amplio del cambio institucional y del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto. Cada capítulo comienza con un resumen de las principales conclusiones y recomendaciones pertinentes para dicho capítulo. La excepción es el capítulo V, donde se incluyen resúmenes al comienzo de cada subsección.

Notas del capítulo I

¹ Prosci, “What is Change Management?”, puede consultarse en: prosci.com/resources/articles/what-is-change-management.

² DeAnne Aguirre y Micah Alpern, “10 principles of leading change management”, en: *Strategy+Business*, núm. 75 (junio de 2014).

³ Daniel Kahneman, *Thinking, Fast and Slow* (Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011).

⁴ El estudio más amplio sobre la gestión del cambio identificado por el equipo responsable del examen fue el realizado por McKinsey & Company en 2008 con una muestra de 3.199 ejecutivos de todo el mundo, en que se comunicó que dos terceras partes de los ejecutivos manifestaron que su empresa no había logrado aplicar con éxito los cambios institucionales. Si bien esto se basaba en las propias reflexiones de los ejecutivos de esas organizaciones, concuerda con análisis anteriores que indican

que la mayoría de iniciativas institucionales de gestión del cambio no logran sus objetivos: la encuesta realizada en 2013 por el Katzenbach Center entre más de 2.200 ejecutivos, directores y empleados de todo el mundo concluyó que solamente se adoptaba y se mantenía un 54 % de las iniciativas de cambio; la encuesta de 2010 de McKinsey & Company concluyó que el 70 % del total de los cambios efectuados en las organizaciones acababan en fracaso (McKinsey & Company, “McKinsey Global Survey results: what successful transformations share”, en *Organization Practice*); un estudio realizado en 2008 por la IBM Corporation concluyó que aproximadamente el 60 % de las iniciativas de cambio fracasaban (IBM, estudio “Making change work” (consultado el 7 de junio de 2013); y John Kotter, “Leading change: why transformation efforts fail”, *Harvard Business Review* (marzo a abril de 1995).

- ⁵ Véase la matriz de costos y riesgos asociados con procesos de gestión del cambio deficientes: Tim Creasey, “The costs and risks of poorly managed change”, puede consultarse en: blog.prosci.com/the-costs-risks-of-poorly-managed-change.
- ⁶ IBM Corporation, informe sobre el estudio titulado “Making change work” (2008).
- ⁷ Tan solo en la Secretaría de las Naciones Unidas, un *proceso* de cambio requiere esfuerzos concertados para alinear los intereses a menudo diversos de casi 200 interesados (los Estados Miembros) y una gran burocracia multinacional dispersa en 4 sedes mundiales, 5 comisiones económicas regionales y aproximadamente 30 misiones políticas y de mantenimiento de la paz sobre el terreno.
- ⁸ El Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales es un proyecto del Centro de Conocimientos para el Liderazgo y la Gestión de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas; el capítulo 5 del presente informe contiene más información al respecto.
- ⁹ Francesco Mancini, “Managing change at the United Nations: lessons from recent initiatives” (Nueva York, International Peace Institute, octubre de 2015); Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, “Delivering successful change with Enterprise Resource Planning (ERP) systems”, serie de estudios de casos, núm. 1/2017; Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, “Global shared services and transformation of the UN system”, serie de estudios de casos, núm. 3/2017; y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Behavioural insights at the United Nations: achieving Agenda 2030”.
- ¹⁰ Oficina de Ética, “About the Ethics Office”, puede consultarse en: www.un.org/en/ethics/culture.shtml; y Alayne Frankson Wallace, “Creating and sustaining ethical organizational culture” (12 de agosto de 2014), puede consultarse en: www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2014/8/12/creating-and-sustaining-ethical-organizational-culture-.html.

II. Tipos de reforma institucional y la función de la gestión del cambio

42. En el presente capítulo se describen los tipos de reforma institucional que han incluido la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en el último decenio, a partir de una muestra de 47 reformas en 26 organizaciones. Se describen los factores que condujeron a la formulación de esas reformas, las características de las propias reformas y la función que desempeña la gestión del cambio en cada uno de esos tipos de reforma.

43. La segunda parte del capítulo trata de la forma en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han conceptualizado la función de la gestión del cambio en el contexto de sus reformas específicas. Tras examinar en primer lugar los objetivos declarados de la reforma, se pasa a describir y categorizar la forma en que las organizaciones se proponían aplicar la gestión del cambio en cada reforma institucional específica, sobre la base de un examen de la documentación de planificación de las estrategias de reforma y la gestión del cambio. El propósito de todo ello es poner de manifiesto pautas y características relativas a la forma en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han conceptualizado y diseñado la gestión del cambio.

44. El presente capítulo proporciona el contexto para examinar con detalle la práctica efectiva y la calidad de la gestión del cambio en todos los procesos de reforma (cap. III), y los facilitadores clave del éxito en la gestión del cambio (cap. IV).

Resumen

45. Aunque las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas suelen tener objetivos y orientaciones múltiples, se identificaron cuatro tipos principales en los 47 casos y las 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incluidos en el presente examen. Las reformas estaban orientadas a lo siguiente:

- **La mejora de los procesos institucionales**, como soluciones de planificación de los recursos institucionales.
- **La reestructuración institucional**, desde reorganizaciones centradas en las sedes hasta reformas importantes relacionadas con la descentralización.
- **Las reformas de los sistemas de gestión**, incluida la introducción de la gestión basada en los resultados y/o enfoques de gestión de los riesgos institucionales.
- **Las transformaciones que afectaban la cultura de toda una organización**, centradas en fortalecer los valores de la organización, mejorar la confianza y fortalecer la colaboración, la transparencia y la rendición de cuentas entre el personal.

46. Cabe subrayar que esas categorías no siempre eran mutuamente excluyentes, ya que algunas reformas estaban orientadas a más de uno de los ámbitos señalados.

47. La función que desempeñaba la gestión del cambio para apoyar el éxito de cada uno de esos tipos de reforma variaba. Al examinar las estrategias de reforma y los planes de gestión del cambio se pusieron de manifiesto diversas pautas. En aproximadamente el 20 % de los casos no se observaron en absoluto objetivos o estrategias de gestión del cambio, pese a que se suponía que la gestión del cambio formaba parte del proceso. Esto indica que en varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas había una falta de comprensión de lo que es la gestión del cambio y de cómo puede aplicarse.

48. En casi un 10 % de los casos, la gestión del cambio se definía de manera restrictiva, orientada a prevenir, gestionar o mitigar la resistencia al cambio. En esos casos, el propósito de la gestión del cambio era mantener el *statu quo* en relación con la moral del personal, habitualmente en casos de reducción de las plantillas o de traslado de personal como parte de una reforma de reestructuración. Los inspectores consideran que este uso limitado de la gestión del cambio, que suele centrarse exclusivamente en actividades de comunicación, es insuficiente.

49. La mayoría de reformas incluían la gestión del cambio como medio de aumentar la probabilidad de que los nuevos sistemas y prácticas fueran adoptados y aplicados. Podía tratarse de procesos institucionales o de sistemas de gestión. En esos casos la gestión del cambio estaba diseñada como un aditamento de la reforma, para conseguir la aceptación del personal al proponer un nuevo sistema o práctica, y procurar que el personal continuara participando en el diseño y la ejecución a fin de lograr que se aplicaran el sistema o la práctica. Los beneficios mutuos de la aplicación de la gestión del cambio junto a la introducción de nuevos sistemas y prácticas se pusieron de manifiesto en varios casos, en que una mayor participación tenía un efecto positivo en los objetivos sistémicos relacionados con la reducción de costos y la mejora de la eficiencia.

50. Por último, una proporción de las reformas estaban dirigidas a transformar la cultura institucional del personal. En esos casos, la gestión del cambio constituye efectivamente tanto un medio como una finalidad de la reforma. En esas reformas la gestión del cambio estaba diseñada de modo que estuviera orientada totalmente a un cambio centrado en las personas, en el cual el personal y su forma de trabajar, interactuar y comportarse eran un aspecto fundamental de la reforma.

A. Las reformas institucionales y sus características

51. Las reformas institucionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde 2010 en las que se ha procurado incorporar principios, enfoques y métodos de gestión del cambio son numerosas y sus objetivos diversos.

52. Se presentaron a los inspectores para su examen los detalles de 47 reformas institucionales que abarcaban 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La duración media de una reforma era de poco más de cuatro años desde su inicio hasta su conclusión, lo cual supone que, en una forma u otra, la reforma institucional ha sido una constante en esas organizaciones a lo largo del último decenio.

53. En general esas reformas no se prestaban a una clasificación simple. La mayoría tenía objetivos, dimensiones y características múltiples, que a menudo estaban interrelacionados o presentaban coincidencias por lo que respecta a su orientación específica a aspectos de la gestión y de las operaciones. Esta complejidad ha tenido consecuencias en la forma en que se ha aplicado la gestión del cambio —la reforma centrada en las personas y la aplicación definitiva de los cambios deseados por las personas implicadas. Este aspecto se trata en la siguiente sección del presente capítulo.

54. Al tiempo que se reconoce el carácter polifacético de muchas de esas reformas, en el presente examen se pretende identificar, categorizar y explicar las características clave de las reformas, incluidos sus objetivos primordiales y las razones que los impulsan. Esto tiene el propósito de determinar si la gestión del cambio, entendida como una serie de principios, enfoques y prácticas, se ha aplicado o no de forma diferente en cada tipo de reforma, y si las diferencias en la gestión del cambio podrían explicarse por otros factores, por ejemplo el mandato de la organización, su tamaño o su estructura de gobernanza.

55. Se identificaron cuatro tipos principales de reforma institucional¹¹: mejora de los procesos institucionales, reestructuración, reformas del sistema de gestión y transformación de la cultura institucional. La función de la gestión del cambio en esas reformas se basa en las observaciones empíricas de los casos presentados: se identifican las características fundamentales que apoyan los objetivos más generales de la reforma y también se señalan las que no cumplieron esa finalidad.

56. El análisis de esas reformas institucionales mostró que los tipos no son mutuamente excluyentes y que diversas reformas abordan simultáneamente más de uno de esos aspectos¹².

Mejora de los procesos institucionales

57. Un factor importante para impulsar reformas institucionales en el sistema de las Naciones Unidas en el último decenio ha sido el reconocimiento de la existencia de sistemas anticuados y fragmentados que no utilizan las tecnologías más recientes. En

un 40 % de los 47 casos de reforma presentados se señalaba que una razón fundamental y un objetivo de la reforma era la disponibilidad de nueva tecnología combinada con la necesidad de conjuntar sistemas diversos y desconectados a fin de integrar los datos y los procesos institucionales en un sistema de información unificado.

58. Se han aplicado soluciones de planificación de los recursos institucionales para aumentar la eficiencia de las operaciones, lo cual ha mejorado el flujo de información entre procesos institucionales esenciales, así como para acelerar transacciones críticas. Esas soluciones suelen abordar una variedad de ámbitos, como la información sobre gestión, las adquisiciones, las finanzas y el control, la gestión de recursos humanos, la gobernanza institucional y la administración de proyectos. Las reformas relacionadas con la planificación de los recursos institucionales que formaban parte de la muestra incluían las realizadas en la Secretaría de las Naciones Unidas (como Umoja), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

59. Se determinó que el factor más decisivo para la gestión del cambio en las reformas relacionadas con la planificación de los recursos institucionales era la identificación y la adopción de la reforma por los interesados. En los casos en que la gestión del cambio no se aborda adecuadamente en la puesta en marcha y aplicación de un sistema de planificación de los recursos institucionales, la opinión manifestada por el personal es que no sería más que la introducción de otro sistema de tecnología de la información, lo cual da a entender que se trata de lo mismo de siempre y que no será necesario efectuar cambios importantes en las prácticas de trabajo. Sustenta esa opinión la fatiga atribuible a la multiplicidad de reformas, nuevos sistemas y prácticas sin aclarar si ello facilitará o no la vida de los interesados, y en qué modo lo hará, y si tendrá como resultado unos beneficios correspondientes en forma de productos y resultados. Por sí misma, esta fatiga era un reflejo de intentos anteriores de implantar soluciones relacionadas con la planificación de los recursos institucionales, que en algunos casos¹³ no habían aportado soluciones globales o adaptadas para fortalecer los procesos institucionales.

60. En los casos en que se abordaba adecuadamente la gestión del cambio, la introducción de un sistema de planificación de los recursos institucionales se había efectuado en un marco más amplio y la implicación correspondiente consistía en una nueva forma de trabajar. En este contexto, el sistema de planificación de los recursos institucionales constituía un vehículo para el cambio y no el cambio mismo.

Reestructuración

61. Una segunda serie de reformas, que constituían aproximadamente el 30 % del total de la muestra, estaban orientadas, en diferente medida, a la reestructuración interna de la organización. Esta categoría abarcaba desde procesos de cambio globales, que incluían las sedes, las oficinas regionales y las oficinas en los países, hasta los dedicados a funciones o localidades particulares. La característica común de esas reformas era la dimensión humana —el traslado de personal, la reducción de la plantilla en las sedes y el incremento en las oficinas regionales y/o en los países— como respuesta a presiones externas e internas para reducir los gastos y lograr una orientación más específica al lugar en que se prestaban los servicios.

62. Una motivación importante para las organizaciones dedicadas a la respuesta humanitaria que han llevado a cabo esas reformas ha sido el aumento de la frecuencia y la gravedad de las crisis humanitarias y los desastres naturales en zonas de conflicto u otras. Entidades como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH) han emprendido grandes transformaciones estructurales de sus organizaciones en el último decenio, debido en parte al requisito de ser capaces de responder mejor a la evolución de las necesidades de los países y las poblaciones beneficiarios.

63. En el caso de las organizaciones orientadas al desarrollo, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el UNFPA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), las reformas se han instigado como respuesta a cambios en la localización de las necesidades de desarrollo, como reflejo de la transformación de la índole y la ubicación de los desafíos relacionados con la pobreza, los conflictos y el medio ambiente. También ponen de manifiesto cambios en las necesidades y exigencias de los países, en algunos casos para pasar de la intervención directa al asesoramiento en materia de políticas, el fortalecimiento de la capacidad, etc.

64. Para responder a ello, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han examinado no solo sus mandatos sino también sus capacidades en los planos regional y de los países. Se ha dedicado una mayor atención a la cesión de responsabilidades y la descentralización de las operaciones hacia el lugar donde se prestan los servicios, y a una adaptación de los sistemas a las necesidades de las personas afectadas.

65. El papel que desempeña la gestión del cambio en las reformas orientadas a la reestructuración puede variar. En los casos en que el objetivo de la reforma se ha definido de manera limitada, por ejemplo en operaciones de reducción de la plantilla en determinadas dependencias geográficas, la función de la gestión del cambio se centra en evitar efectos secundarios negativos en la moral del personal en su conjunto, al tiempo que se procura alcanzar rápidamente el objetivo a fin de reducir al mínimo la perturbación. Cuando el objeto de la reforma es más amplio y entraña la descentralización y la reorganización estructural de varias dependencias operacionales y la modificación de las descripciones de puestos y la contratación de nuevo personal, la gestión del cambio tiene un papel más amplio y destacado que desempeñar si se quieren alcanzar los objetivos. Ello exige lograr que el personal se identifique más con la visión del cambio y sus objetivos, que participe durante todo el proceso y que las reformas se aborden con eficacia.

Reformas de los sistemas de gestión

66. Un tercer conjunto importante de reformas se orientaba a las diferentes dimensiones de la gestión, en particular la implantación de instrumentos y enfoques de gestión basada en los resultados, y la gestión de los riesgos institucionales. Casi un 40 % de las reformas tenían como objeto uno u otro de esos tipos de reforma del sistema de gestión, o ambos.

67. Concentrar mejor los sistemas y prácticas en el objetivo de definir, medir y alcanzar resultados ha sido consecuencia de que los propios programas y los países donantes exigen que el sistema de las Naciones Unidas demuestre que añade valor y efectúa una contribución a las necesidades y prioridades en los países donde se ejecutan los programas y a nivel global (JIU/REP/2017/6). Las reformas que incorporan enfoques sistémicos de la gestión de los riesgos suelen ser más recientes y han obedecido, entre otras cosas, a la misma necesidad de concentrarse en el logro de resultados, y también a la presión que supone la disminución de los recursos y la modificación de las expectativas de los Estados Miembros respecto del grado de eficiencia y eficacia en la gestión de esas organizaciones. En el último decenio se han emprendido reformas que incluían una orientación a la gestión basada en los resultados y/o a la gestión de los riesgos institucionales en la OMPI, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la ONUDI, la UNESCO, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la FAO, el ACNUR, el UNFPA, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

68. La gestión del cambio en una reforma orientada a la gestión basada en los resultados guarda relación con los cambios de mentalidad, para definir y procurar obtener resultados más que productos (lo que se denomina una cultura de los resultados), y con el vínculo entre la gestión y la medición del desempeño institucional y el desempeño individual. Por ello, las consecuencias en cuanto a la participación del personal en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las reformas de la gestión basada en los resultados son considerables.

69. Análogamente, la introducción de la gestión de los riesgos institucionales tiene como objetivo un cambio de la cultura que conlleve una mejor comprensión de una gestión

financiera y de los riesgos responsable y eficaz, y una mayor dedicación a ello. Además de implantar sistemas y prácticas y de fortalecer los controles internos, el propósito de la gestión del cambio consiste en crear una comprensión común de los riesgos y de integrar prácticas de gestión de los riesgos en el conjunto de una organización.

Transformación de la cultura institucional

70. La cuarta categoría identificada en la muestra se refiere a las reformas orientadas explícitamente a transformar la cultura de la propia organización. Variaban desde medidas tendentes a romper los compartimentos existentes entre grupos y departamentos y definir una fuerte identidad común, hasta iniciativas para hacer participar al personal en la renovación de los valores de la organización y su identificación con ellos, y para mejorar la confianza, de modo que se fortaleciera la colaboración y se mejorase la transparencia y la rendición de cuentas.

71. De la muestra de 47 reformas, el 28 % estaban orientadas a la transformación cultural, o bien como objetivo principal o bien como uno de los objetivos de la reforma. Ello incluía reformas en la OIT, la OCAH, el PNUMA, ONU-Hábitat, el OIEA, la OMS, la OMPI, y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

72. La motivación para esas reformas era el reconocimiento de la necesidad de abordar la cultura y las prácticas de trabajo. Pese a que algunas de esas reformas eran anteriores, coincidían con la reforma de la gestión impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2017, como resultado de anteriores actividades de reforma de las Naciones Unidas, como la iniciativa “Unidos en la acción”, y de condiciones específicas relacionadas con las distintas organizaciones.

73. La gestión del cambio ocupa un lugar central en las reformas que abordan la cultura institucional, ya que ambas se refieren a la función que desempeñan las personas en un proceso de reforma. La transformación cultural supone diagnosticar y comprender las características culturales y de conducta de una organización y lo que las ha motivado, y crear una visión del tipo de organización que se quiere lograr y que se quiere ser. Las medidas en este sentido requieren necesariamente un liderazgo claro y abierto y una gran participación del personal de toda la organización a lo largo del proceso.

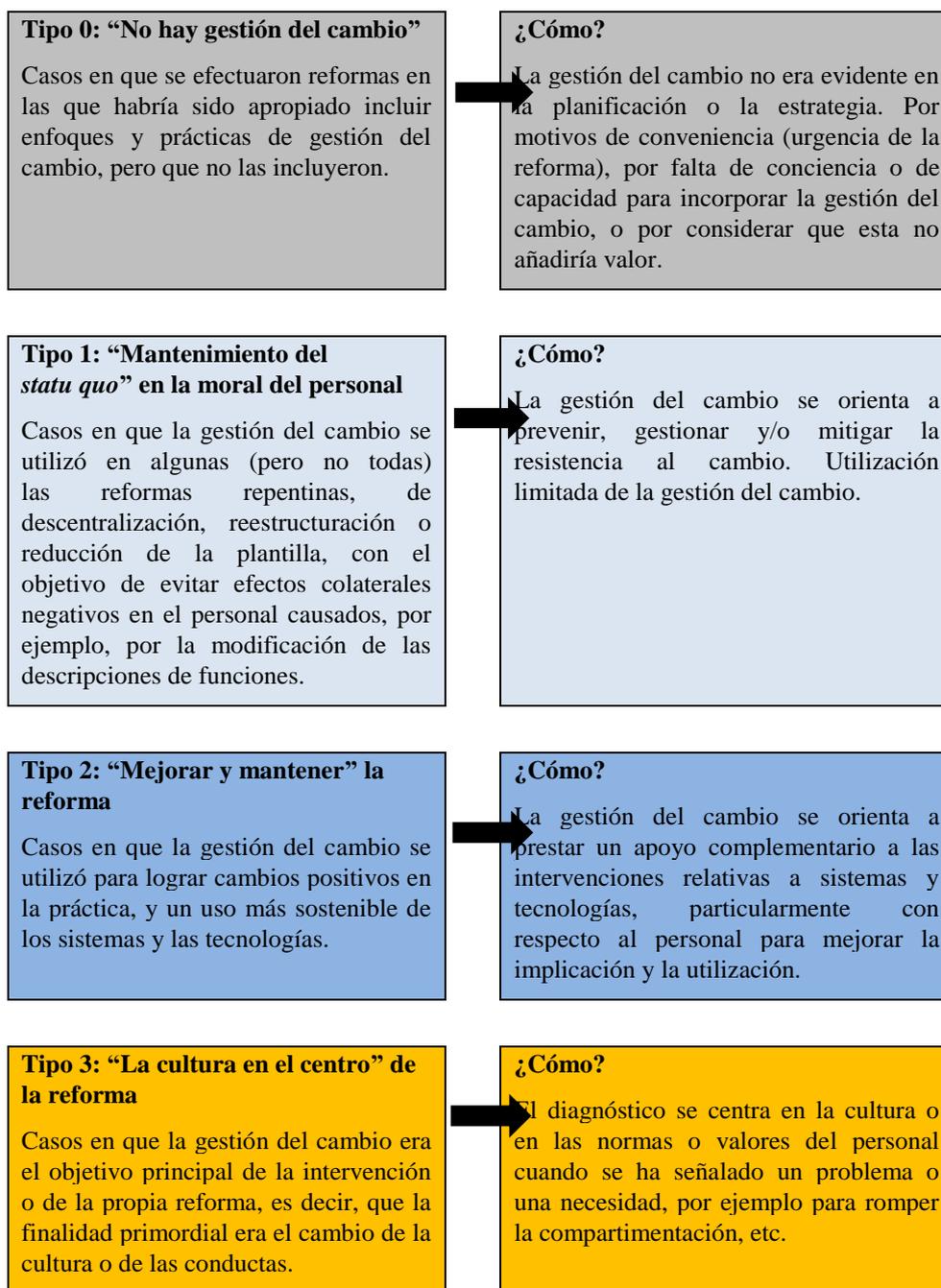
B. La función de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas

74. En la presente sección se describe el papel que desempeñó efectivamente la gestión del cambio en las reformas institucionales estudiadas. Los factores que influyen en ello son la comprensión de lo que es la gestión del cambio y de lo que puede conseguir, las prioridades y características de la organización y el calendario de la reforma y las expectativas sobre lo que se puede conseguir con ella. Esto difiere, en algunos casos, de la función ideal de la gestión del cambio en los diferentes tipos de reforma descritos en la sección anterior.

75. A fin de evaluar el objetivo real de la gestión del cambio en una reforma determinada, se examinaron documentos de estrategia y planificación, así como los planes de gestión del cambio, y se mantuvieron entrevistas en una muestra de casos. Se identificaron cuatro tipos de objetivos (figura 1), desde una situación en que no había muestras de gestión del cambio (tipo 0) hasta casos en que la gestión del cambio en relación con la cultura institucional era el objetivo mismo de la reforma (tipo 3).

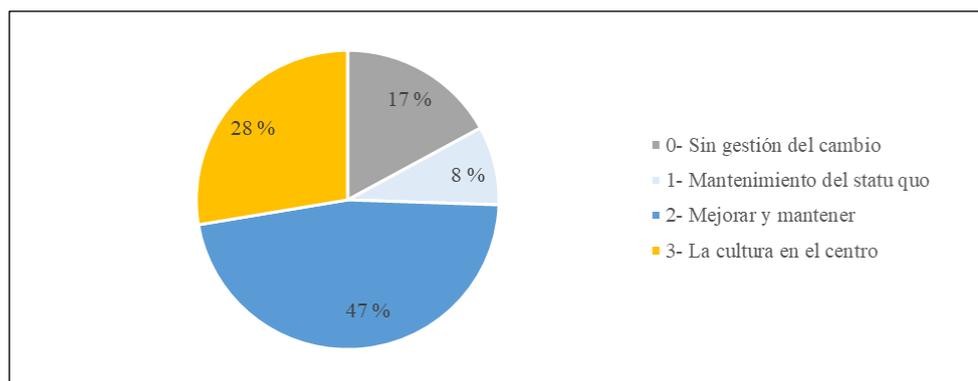
76. Esta tipología no indica en qué medida se diseñó o aplicó correctamente la gestión del cambio (esto se tratará en el capítulo III). Por el contrario, se centra en el objetivo: dicho de otro modo, de qué manera se iba a utilizar la gestión del cambio en el contexto de la reforma. La tipología se generó a partir de los datos empíricos de los casos de toda la muestra.

Figura 1
Objetivos de la gestión del cambio en las reformas institucionales



77. Como se observa en la figura 2, el 17 % del total de casos de reforma institucional presentados se clasificaron en el tipo 0, es decir, que no había indicios de un plan que utilizara enfoques o prácticas de gestión del cambio en su diseño o aplicación. Entre ellos había casos orientados a la mejora de los procesos institucionales, la reestructuración y las reformas del sistema de gestión. Un análisis adicional puso de manifiesto que, en la mayoría de casos, esto denotaba organizaciones que no tenían experiencia en gestión del cambio u organizaciones que no comprendían en qué consiste la gestión del cambio con arreglo a la definición que figura en el capítulo I. Aproximadamente en la mitad de los casos las reformas se habían iniciado antes del último decenio o al comienzo de este, y por tanto la organización ha progresado desde entonces en su comprensión de la gestión del cambio, como se puso de manifiesto en otros casos de la misma organización. En la otra mitad, los inspectores concluyeron que era necesario hacer más para sensibilizar a las organizaciones acerca de lo que es la gestión del cambio, de sus beneficios potenciales y de la forma de aplicarla.

Figura 2
Proporción de las reformas en función de su tipo



Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

78. Las reformas del tipo 1 se denominaron de “mantenimiento del *statu quo*”, ya que se referían a iniciativas en que la gestión del cambio se definía y estructuraba de manera limitada, y que típicamente se orientaban a intentar mantener la actitud y la orientación existentes del personal frente a reformas que tenían efectos en ellos y en sus colegas. Un 8 % del total de las reformas correspondían a esa categoría, y todas ellas se centraban en la reestructuración (cabe señalar que el número total de reformas centradas en la reestructuración era algo más elevado, ya que varias de ellas se clasificaron como de tipo 2 y 3). Las reformas del tipo 1 solían definirse con una serie limitada de objetivos y en ellas se hacía hincapié en cambios relacionados con el personal, como la reducción de la plantilla (y por tanto con separaciones del servicio), los traslados, la modificación de las descripciones de funciones, etc. Los planes de gestión del cambio en esas reformas solían orientarse a la comunicación con objeto de gestionar y mitigar los riesgos, y se centraban en evitar un empeoramiento de la situación en vez de hacerlo en mejorar las cosas.

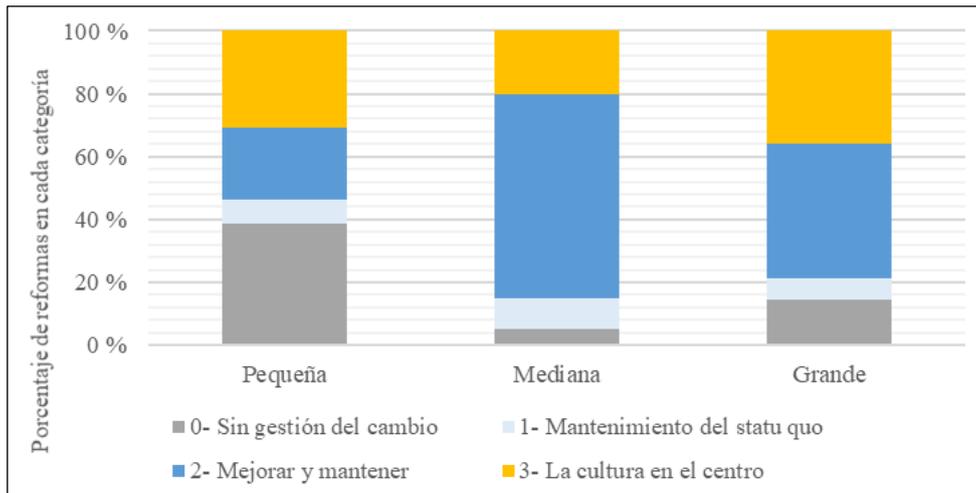
79. Casi un 50 % del total de casos de reforma estudiados correspondían al tipo 2, denominado de “mejorar y mantener”. En esas reformas, el objetivo primordial era un cambio de los procesos mediante la introducción de nuevos sistemas y prácticas como la gestión basada en los resultados o la gestión de los riesgos institucionales, y para lograr esa reforma se reconocía que la gestión del cambio era un componente importante del enfoque y del proceso. El papel de la gestión del cambio en las reformas del tipo 2 consiste en asegurar que el personal sea consciente de la reforma y que participe en ella, así como que se utilicen los sistemas e instrumentos una vez implantados.

80. La propia gestión del cambio, en relación con las personas y la cultura, era el objetivo del 28 % de las reformas. Esas reformas del tipo 3 orientaban el enfoque de los procesos de gestión del cambio a la transformación de la cultura institucional. La gestión del cambio era, en la realidad, tanto el objetivo de la reforma como el medio para lograrla. Se trataba de centrar el cambio en las personas, de modo que el personal y la forma en que trabajaba, interactuaba y se comportaba era un aspecto fundamental en el diseño de las reformas. En varias de ellas, el acento en el cambio cultural estaba diseñado como un componente de una iniciativa más amplia tendente a abordar las complementariedades entre los cambios en la cultura de trabajo del personal y la introducción de nuevos sistemas y procesos.

Tipos en función del tamaño: el efecto del tamaño en la aplicación de medidas de gestión del cambio

81. Al clasificar los tipos en función del tamaño de la organización se pusieron de manifiesto unas pautas adicionales (figura 3). La mayoría de reformas que no incluían un componente de gestión del cambio (tipo 0) se observaron en las organizaciones más pequeñas. Como se examinará en los capítulos siguientes, esto puede guardar relación con las capacidades y recursos necesarios para diseñar y aplicar con eficacia una reforma.

Figura 3
Tipología de las reformas en función del tamaño de la organización

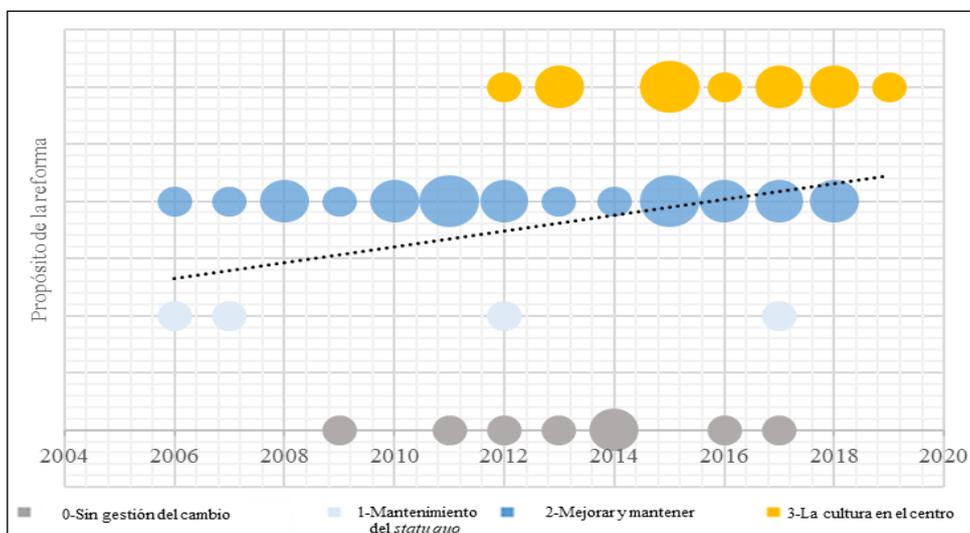


Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

82. Por el contrario, las organizaciones medianas y grandes presentaban una mayor proporción de reformas del tipo 2, motivadas por el requisito de mejorar la eficiencia y la eficacia y de atraer recursos complementarios. Es interesante observar que entre las organizaciones grandes y pequeñas prevalecían las reformas del tipo 3. En las organizaciones mayores esto refleja el propósito de abordar las causas subyacentes del cambio en todas las facetas de la vida institucional. Por el contrario, para las organizaciones menores, el hecho de hacer hincapié en un cambio de la cultura era específico para ciertas dimensiones, ya sea mediante el establecimiento de un laboratorio para la innovación (por ejemplo en el Centro de Comercio Internacional (CCI)), dedicando una atención específica a la igualdad de género en la organización (por ejemplo en la UIT) o con iniciativas para reformar la cultura de determinados órganos constitutivos (por ejemplo en la Organización Meteorológica Mundial (OMM)).

83. Un análisis de la tipología en función del año del inicio de la reforma (figura 4) pone de manifiesto una tendencia estadísticamente positiva hacia las reformas del tipo 2 y 3 a lo largo de un período de 12 años entre 2006 y 2018. Esto sugiere que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ido definiendo cada vez más las reformas teniendo presente el aspecto del cambio que afecta a las personas.

Figura 4
Tipología de las reformas en función del año de inicio



Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

Notas del capítulo II

- ¹¹ Por otra parte, menos del 10 % de las reformas se referían específicamente a otras cuestiones, como la gobernanza, la incorporación de la perspectiva de género y la innovación.
- ¹² Por ello el total de los porcentajes correspondientes a las reformas en las tres categorías es superior al 100 %.
- ¹³ Los ejemplos citados incluyen la implantación del sistema Atlas en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, como el PNUD y la UNOPS.

III. Calidad de la aplicación de la gestión del cambio en las reformas

84. La gestión del cambio institucional es un proceso estructurado de participación del personal con respecto a su función en la aplicación del cambio en el lugar de trabajo. Todos los modelos y enfoques de la gestión del cambio establecidos y desarrollados durante los últimos siete decenios describen una serie de pasos o etapas que habrá que seguir para que la gestión del cambio sea eficaz. Por consiguiente, es importante comprender esta base empírica y este enfoque práctico de la gestión del cambio.

85. En el presente capítulo se trata del nivel de comprensión y aplicación de los principios, enfoques y métodos de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas desde 2010. Se esbozan las bases conceptuales de la gestión del cambio en el marco de las reformas institucionales y su aplicación en la práctica.

86. La calidad del conjunto de estrategias, planes y formas de aplicación de la gestión del cambio se evaluó a partir de la información empírica de los casos presentados por 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Se elaboraron dos marcos analíticos, basados en las mejores prácticas tomadas de los modelos y enfoques que se utilizaban en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los sectores público y privado de manera más general. En un marco se examinaba la presencia de elementos críticos de gestión del cambio en cada reforma institucional. En el segundo se examinaba en qué medida se habían aplicado. En el presente capítulo se describen las conclusiones del análisis de ambos marcos.

87. Asimismo, se proporciona un análisis sobre las variaciones asociadas en la práctica con diferentes fases del proceso de gestión del cambio, en función del tipo de reforma, el tamaño de la organización y las fuentes presupuestarias en cuyo marco se aplicaron las reformas. La finalidad de examinar la gestión del cambio desde esas perspectivas distintas es poner de manifiesto qué factores son los más importantes para determinar en qué medida la gestión del cambio ha sido bien diseñada y aplicada, y proporcionar una base para las recomendaciones incluidas en el presente capítulo.

Resumen

88. Únicamente entre el 30 % y el 40 % de las reformas institucionales de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas basaron su estrategia o plan de gestión del cambio en un modelo o enfoque establecido. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen presentar carencias en lo relativo a alcanzar una mejor comprensión de los criterios fundamentales de la gestión del cambio, los principios correspondientes y los enfoques y métodos establecidos para gestionar con eficacia un proceso de cambio.

89. En el último decenio la aplicación de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas ha sido desigual. A un extremo, casi un 20 % de las reformas examinadas no presentaban ninguno de los 15 elementos clave de la gestión del cambio (véase el recuadro 1) en el diseño y la aplicación de la reforma. Al otro extremo, el 40 % de las reformas presentaban 10 o más de los 15 elementos clave en sus reformas institucionales, lo cual indica que se cubren adecuadamente las áreas clave del proceso. En promedio, la intensidad de la aplicación de la gestión del cambio fue bastante limitada. Las observaciones confirman además que en una proporción considerable de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas existe una falta de conocimientos acerca de lo que es realmente la gestión del cambio, o de la forma de aplicarla. Dentro de este conjunto se han identificado diversas variaciones.

90. En primer lugar, la gestión del cambio parece haber sido diseñada y aplicada con mayor eficacia en el marco de las reformas orientadas a la mejora de los procesos institucionales. Las observaciones realizadas sugieren que ello se debe al detalle con que se han planificado y ejecutado las reformas relacionadas con la planificación de los recursos

institucionales, y las consecuencias que ello tiene en la manera en que el personal participa necesariamente en el diseño y la implantación de esas reformas. Esto coincide con los resultados del examen de los sistemas de planificación de los recursos institucionales realizado por la DCI (JIU/REP/2012/8), en que se destacaron los mismos aspectos como factores decisivos para el éxito.

91. Por el contrario, la gestión del cambio en las reformas orientadas a la reestructuración institucional ha sido, en general, la peor diseñada y aplicada. En muchos casos las reformas orientadas a la reestructuración consideraban y aplicaban la gestión del cambio de una manera muy limitada y se concentraban en unos pocos aspectos relacionados con la comunicación, principalmente para mitigar los riesgos asociados al traslado de personal, la modificación de las descripciones de funciones o la reducción de la plantilla. Sin embargo, esto no es así en todas las reformas centradas en la reestructuración, y se ofrecen ejemplos de casos en que la gestión del cambio se ha abordado de manera más exhaustiva en esas circunstancias. Los inspectores sugieren que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que pretendan emprender reformas orientadas a la reestructuración institucional o que incluyan ese aspecto tengan en cuenta las mejores prácticas y experiencias descritas en el presente informe.

92. En segundo lugar, las organizaciones de mayor tamaño del sistema de las Naciones Unidas tendían en general a mostrar una mejor comprensión y una mejor práctica de la gestión del cambio. Sin embargo, se observó que una proporción de organizaciones, incluso de las pequeñas, seguían buenas prácticas de gestión del cambio, lo cual sugiere que el tamaño, si bien importante, no es siempre un factor inhibitorio de la aplicación de la gestión del cambio.

93. En tercer lugar, la flexibilidad que ofrece la financiación básica por lo que respecta a asignar prioridad a ciertos ámbitos para la inversión parece tener su reflejo en la inversión en la gestión del cambio, y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que cuentan con más financiación básica que financiación complementaria presentan una mayor aplicación de la gestión del cambio en sus reformas institucionales. Sin embargo, esta tampoco es una pauta invariable. Algunas organizaciones que cuentan con más recursos complementarios que recursos básicos también mostraron una buena aplicación de la gestión del cambio, particularmente las que han logrado establecer modelos de financiación que pueden dedicar con eficacia recursos básicos y complementarios a los ámbitos de prioridad estratégica. Esta última conclusión no ha sido puesta a prueba de manera absoluta, ya que en el presente examen no se investigaron a fondo los modelos de financiación y la relación con la asignación de prioridades estratégicas.

A. Aplicación de la teoría de la gestión del cambio

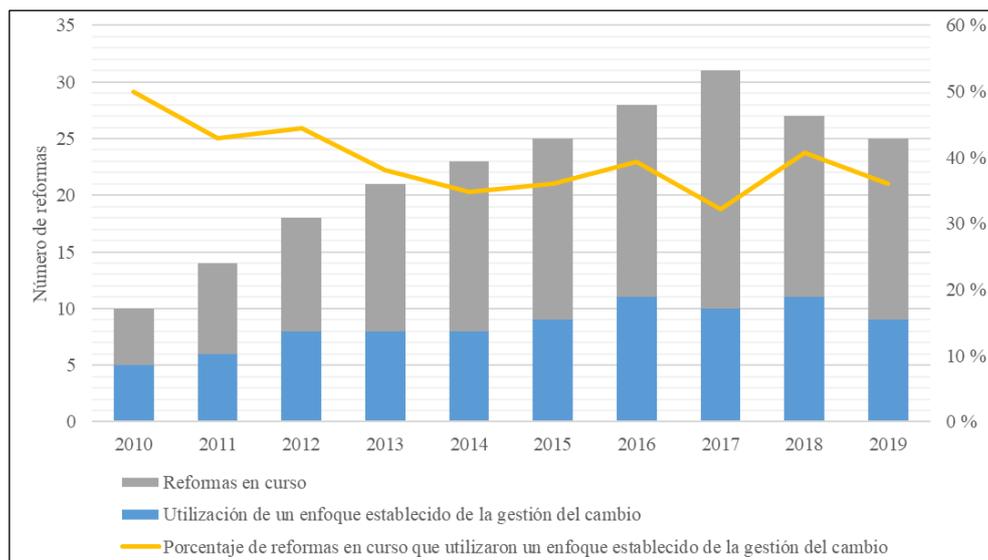
94. Como se ha indicado en el capítulo I, la gestión del cambio se fundamenta en la teoría y la práctica generadas durante siete decenios en organizaciones de los sectores privado y público. En el presente examen se reconoce la importancia de examinar la forma en que fueron diseñadas las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas, y la medida en que se basaron en esta base empírica más amplia.

95. La manera en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas comprenden y aplican la gestión del cambio se apoya en las diversas bases teóricas del cambio y de lo que este significa. Los modelos y enfoques¹⁴ más utilizados en las reformas que se examinaron en el presente estudio fueron el modelo consistente en “descongelar-congelar-recongelar” elaborado por Kurt Lewin (1947), el proceso de John Kotter de ocho pasos para gestionar el cambio (1996), el modelo de las 7 S de McKinsey&Company (1980) y el modelo de cambio del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales (2018)¹⁵. Se ha utilizado un conjunto más amplio de fuentes y enfoques para la labor técnica más específica, como estudios de viabilidad, índices de salud institucional, encuestas, etc. Para esas intervenciones específicas se han utilizado los modelos y los enfoques de los consultores que prestaban apoyo a la labor técnica¹⁶.

96. El examen puso de manifiesto una utilización relativamente baja de modelos y enfoques establecidos en el diseño de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas. Como se muestra en la figura 5, únicamente entre el 30 % y el 40 % de las reformas emprendidas en el período comprendido entre 2011 y la actualidad se han basado explícitamente en un modelo o enfoque establecido, y este fenómeno ha permanecido relativamente constante a lo largo de todo el período. Esto supone que para la mayoría de reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas que se han examinado, la gestión del cambio no se fundamentó en una base teórica ni en la base empírica conexas.

Figura 5

Utilización de modelos y enfoques establecidos de gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas a lo largo del tiempo



Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

97. En los casos en que no se ha recurrido a modelos o enfoques establecidos, resulta difícil determinar si los elementos de gestión del cambio que aparecen efectivamente en las estrategias forman parte de prácticas de gestión estándar o si en esas reformas se recurre a elementos particulares de gestión del cambio en función de las circunstancias y de una manera no sistemática.

98. Por ejemplo, ciertos elementos o características tenían una presencia universal, como la utilización de métodos de comunicación durante la implantación y la aplicación de una reforma, pero no necesariamente como parte de un enfoque del cambio definido de una manera más amplia. Esto es problemático, ya que una norma subyacente a muchos modelos y enfoques (como los de Kotter y McKinsey) es que todos los pasos o elementos deben aplicarse en su totalidad para asegurar un proceso eficaz de gestión del cambio. En otros casos se utiliza el lenguaje de la gestión del cambio, pero esta no recibe apoyo desde el punto de vista de la estrategia y de la acción.

99. Muchas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas parecen presentar ciertas carencias a la hora de llegar a una mejor comprensión de los criterios centrales de la gestión del cambio, los principios conexos y los enfoques y métodos establecidos para gestionar con eficacia un proceso de cambio.

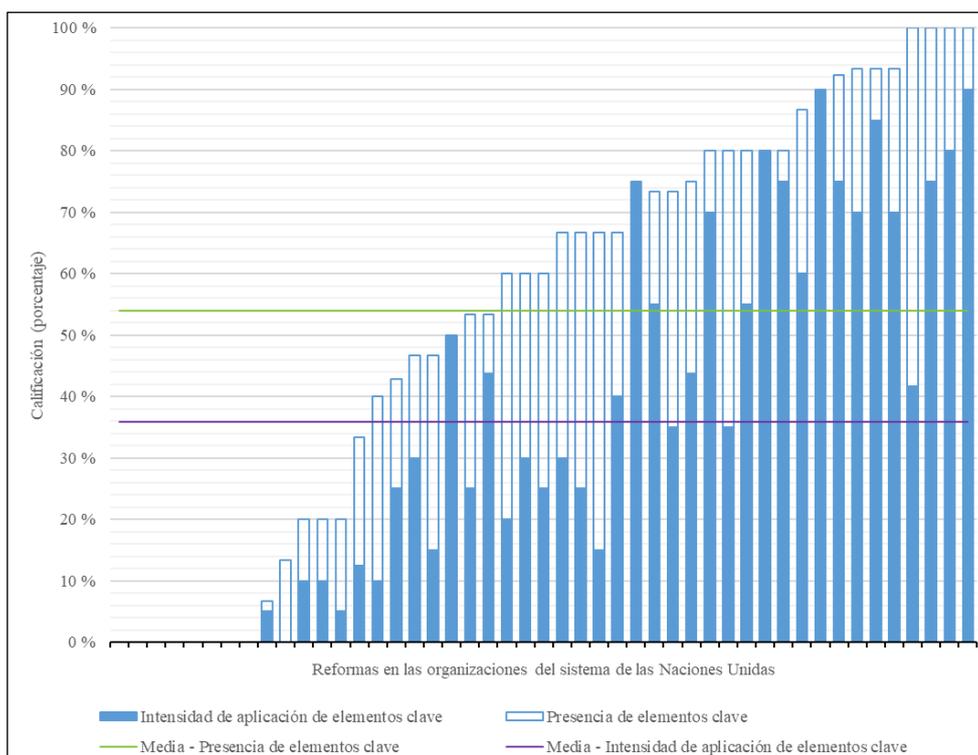
100. Los casos examinados y las entrevistas celebradas pusieron de manifiesto que solo en algunos casos las organizaciones disponían de personas con conocimientos especializados o experiencia sobre distintos enfoques y sobre la forma de aplicarlos y de ensayarlos en la práctica. Sin embargo, la documentación muestra que los resultados pueden mejorar considerablemente cuando se aplican los enfoques apropiados. Teniendo en cuenta la dimensión humana de la gestión del cambio, una comprensión mucho más amplia de la forma de hacer participar a las personas, seleccionarlas y capacitarlas, y de evaluar la

forma en que trabajan, así como sus motivaciones y conductas intrínsecas, será fundamental para el éxito.

B. Calidad de la gestión del cambio en el conjunto de reformas institucionales

101. En la presente sección se examina en qué medida se ha aplicado la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas desde 2010, y la calidad de esa aplicación. Los datos provienen de los 47 casos de reforma que incluían enfoques y procesos de gestión del cambio.

Figura 6
Presencia e intensidad de aplicación de elementos clave de la gestión del cambio, por reformas



Fuente: Análisis de la DCI.

Recuadro 1

Definición y medición de la presencia y la intensidad de aplicación de la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas

Con objeto de evaluar hasta qué punto las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas habían abordado adecuadamente la gestión del cambio, se elaboraron dos marcos analíticos.

En el marco analítico relativo a la presencia de elementos clave de la gestión del cambio se enumeran 15 factores críticos o elementos clave en la planificación, gestión y evaluación de la gestión del cambio (véase el anexo IV) tomados de los modelos establecidos y las mejores prácticas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y de los sectores público y privado. Los elementos clave se refieren a aspectos de las fases de preplanificación, planificación, aplicación y evaluación del proceso de gestión del cambio. Los enfoques y prácticas de gestión del cambio de cada una de las reformas institucionales se evaluaron con respecto a esos elementos para determinar si estaban o no presentes; por ejemplo, la presencia de una estrategia de comunicación. Para cada elemento presente se asignaba un punto, de modo que una calificación de 15 sobre 15 equivaldría a 100 % en la figura 6 *supra*.

En el marco analítico sobre la intensidad de aplicación de elementos clave de la gestión del cambio se abordaba la intensidad con que se aplicaba la gestión del cambio. La intensidad se examinaba desde el punto de vista de la calidad efectiva de las estrategias y planes en relación con una serie detallada de mediciones específicas para cada ámbito, en una escala de cinco puntos, de 0 (no se abordaba) a 4 (se abordaba totalmente), y de la forma de aplicarlas en la práctica. Por ejemplo, la calidad de la estrategia de comunicación y hasta qué punto se aplicaba correctamente. Si la estrategia de comunicación estaba diseñada de manera cabal y bien aplicada, se asignaría la calificación máxima de 4 puntos. Esos valores se sumaban para cada ámbito y se calculaban en forma de porcentaje.

En el documento complementario 1 del presente informe, que puede consultarse en el sitio web de la DCI, figura información adicional sobre la metodología.

102. La aplicación de la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas ha sido desigual a lo largo del último decenio. Como se muestra en la figura 6, cerca del 20 % de las reformas institucionales no presentaban ninguno de los 15 elementos clave de la gestión del cambio en el diseño y la aplicación de las reformas. Efectivamente, si bien se declaraba que se trataba de reformas institucionales con gestión del cambio, no se observó ninguna gestión del cambio. Otro 25 % de las reformas institucionales presentaba pruebas limitadas de prácticas de gestión del cambio, con una presencia en las reformas de 8 o menos de los 15 elementos clave de la gestión del cambio.

103. Por el contrario, el 40 % de las reformas presentaban 10 o más de los 15 elementos clave de la gestión del cambio en sus reformas institucionales, lo cual indicaba una cobertura adecuada del total de los aspectos clave del proceso.

104. Las reformas institucionales que presentaban un mayor número de los elementos clave de la gestión del cambio también solían ser aquellas que las aplicaban con mayor eficacia. Esto se pone de manifiesto en la parte sombreada del gráfico de la figura 6. Ello confirma que había organizaciones que formulaban y aplicaban cabalmente los principios y prácticas de la gestión del cambio en sus reformas y otro grupo que escogía aspectos específicos en ausencia de una estrategia o un plan más amplios, por lo cual la aplicación no era completa. Sin embargo, en general, al examinar toda la serie de 47 reformas, el grado de intensidad media de aplicación de la gestión del cambio era bastante limitado.

105. Esta conclusión también es apoyada por las observaciones presentadas en la figura 5, que muestra la proporción relativamente baja de estrategias de gestión del cambio basadas en modelos o enfoques establecidos. Esto sugiere que en una proporción considerable de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas existe una falta de conocimiento de lo que es realmente la gestión del cambio o de la forma de aplicarla.

106. Las recomendaciones que figuran a continuación tienen el propósito de mejorar la eficacia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 1

Se alienta a los órganos rectores o legislativos a asegurar que los jefes ejecutivos incorporen enfoques y métodos de gestión del cambio en sus reformas institucionales y comuniquen los resultados.

Recomendación 2

Los jefes ejecutivos deberían incorporar enfoques estructurados y exhaustivos de gestión del cambio en sus reformas institucionales en curso y futuras e informar al respecto a sus órganos rectores o legislativos.

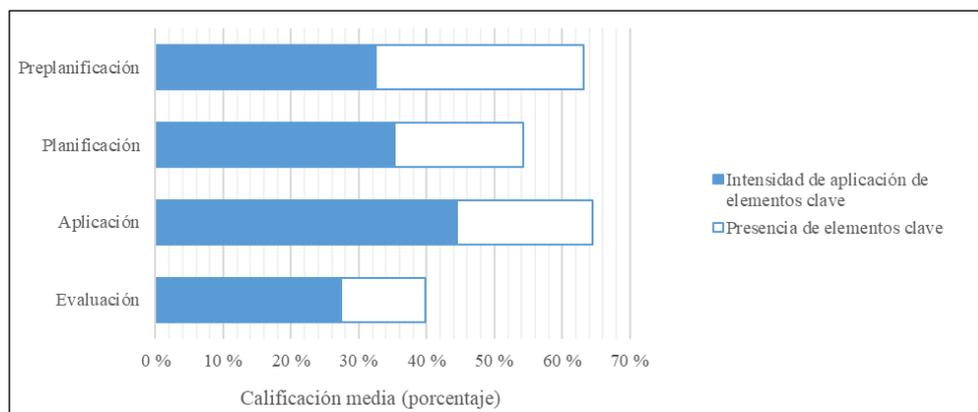
Aplicación de la gestión del cambio en las diferentes fases del proceso

107. Cuando se procede a un desglose por fases, surgen diversas pautas. Muchos de los elementos de la gestión del cambio eran evidentes durante las fases de preplanificación,

planificación y aplicación, pero eran menos aparentes en la fase de evaluación. En este contexto, demostrar la presencia de mecanismos de evaluación supone obtener pruebas de la existencia de un marco de resultados o de beneficios, pruebas de la existencia de mecanismos y prácticas internas de seguimiento y aprendizaje, y pruebas de la existencia de evaluaciones externas de la gestión del cambio. Como se muestra en la figura 7, en promedio se identificó tan solo un 40 % de los elementos clave de la evaluación.

Figura 7

Desglose de las calificaciones en función de la presencia y la intensidad de aplicación de la gestión del cambio, por fase del proceso de reforma



Fuente: Análisis de la DCI.

108. Por lo que respecta a la calidad de las estrategias, planes y formas de aplicación de la gestión del cambio, las principales deficiencias se encontraban en la fase de preplanificación. Ejemplo de ello es la longitud relativamente corta de la porción sombreada de la barra correspondiente a la fase de preplanificación en la figura 7. La fase de preplanificación incluye justificar el cambio, evaluar la disposición para este y establecer una línea de referencia que sirva para evaluar el cambio. Como se tratará en el siguiente capítulo, esta es una conclusión importante, ya que establecer los parámetros para determinar por qué se considera necesaria la gestión del cambio, hacer un diagnóstico de los aspectos en que se necesita un cambio y obtener las opiniones del personal desde un principio son factores decisivos para el éxito o el fracaso finales del cambio.

109. Por el contrario, mientras que los elementos de evaluación de la gestión del cambio se abordaban en un número relativamente escaso de reformas institucionales, en aquellas que incluían efectivamente marcos de resultados, mecanismos de evaluación y calificaciones estos se aplicaban relativamente bien. Entre esos instrumentos de evaluación, la utilización de mecanismos informales que permitían el aprendizaje durante el proceso de gestión del cambio destacaban por ser los más utilizados. No tan utilizadas eran las mediciones específicas para hacer un seguimiento de los resultados u obtener una evaluación o calificación formal de la gestión del cambio al final de un proceso. Si una reforma institucional no cuenta con una base para medir el cambio, y no realiza una evaluación de ese cambio, habrá pocas pruebas para demostrar el éxito o el fracaso. Este es un aspecto que presenta deficiencias en todas las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas. La cuestión volverá a examinarse en el capítulo IV.

110. Globalmente, en todas las fases, la brecha entre la presencia de un elemento clave de la gestión del cambio y la intensidad (o la falta de intensidad) con que se aplicó confirma que existen en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas limitaciones en cuanto a su forma de enfocar y comprender la gestión del cambio en el marco de sus reformas.

C. Pautas de la gestión del cambio en las diversas reformas institucionales

111. En la presente sección se examina la práctica de la gestión del cambio en las 47 reformas y las 26 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde tres

perspectivas diferentes. La práctica de la gestión del cambio se analiza en función del objetivo de la reforma, y a continuación en función de dos características institucionales, a saber, el tamaño de la organización y la estructura presupuestaria. El propósito de la presente sección es llegar a saber si pueden identificarse pautas específicas, y cuáles son sus consecuencias con miras a alcanzar conclusiones y recomendaciones sobre la práctica de la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Prácticas de gestión del cambio en diferentes tipos de reforma institucional

112. En el capítulo II las reformas institucionales de la muestra se clasificaron en cuatro tipos, a saber, las centradas en la mejora de los procesos institucionales, en la reestructuración, en las reformas del sistema de gestión y en las transformaciones de la cultura institucional. Un análisis de las calificaciones relativas a la presencia y la intensidad de aplicación de la gestión del cambio por tipos de reforma institucional revelaron varias pautas.

113. En primer lugar, se determinó que la gestión del cambio era más exhaustiva (tanto desde el punto de vista de la presencia como de la intensidad) en el caso de las reformas centradas en la mejora de los procesos institucionales, en comparación con otros tipos de reforma. Esto era evidente en todas las fases del proceso, desde el diseño hasta la evaluación. Las pruebas cualitativas sugieren que ello se debe al grado de detalle con que se han planeado y ejecutado las reformas relativas a la planificación de los recursos institucionales, y las consecuencias que esto tiene en la forma en que el personal interviene necesariamente en el diseño y la implantación de esas reformas.

114. En los mejores casos (que se describen más detalladamente en el capítulo IV) se ha procurado complementar las intervenciones “duras” (es decir, nuevos sistemas, tecnologías, estructuras y procesos) con las prácticas de gestión del cambio de una manera integrada. Se observa que la labor de la OIT relativa a las prácticas de administración reducida en el marco de la reforma del Examen de los Procesos Orgánicos, por ejemplo, era paralela a su labor relativa a la salud institucional. Esto parece haber tenido efectos mutuamente beneficiosos, tanto para las prácticas de gestión como para la participación del personal, así como efectos más directos sobre la mejora de la eficiencia y el aumento de la sostenibilidad. Se hicieron observaciones similares en la reforma del Sistema de Información de Apoyo a los Programas a nivel del Organismo (AIPS), en el OIEA, y en el Programa de Cambio y Renovación Orgánica, en la ONUDI.

115. Esto concuerda con las conclusiones del examen de los sistemas de planificación de los recursos institucionales realizado por la DCI (JIU/REP/2012/8), en que se señaló que las mismas cuestiones eran decisivas para obtener buenos resultados. Ello sugiere que en las reformas institucionales centradas en la planificación de los recursos institucionales emprendidas desde 2012 se había cobrado conciencia de la importancia de esos factores.

116. En segundo lugar, las reformas centradas en la reestructuración presentaban, en promedio, la menor intensidad en la práctica de la gestión del cambio. Los datos ponen de manifiesto dos pautas dentro de este nivel medio; la mayoría (dos terceras partes de las reformas) con calificaciones de la intensidad muy bajas, y la minoría (una tercera parte de las reformas) con calificaciones de la intensidad medias y bastante elevadas. Este resultado confirma las observaciones presentadas en el capítulo II. En muchos casos, la gestión del cambio se comprendía y aplicaba de una manera muy limitada en las reformas orientadas a la reestructuración. Se centraba en unos pocos aspectos relacionados con la comunicación, principalmente para mitigar los riesgos a la hora de trasladar personal, modificar las descripciones de funciones o reducir la plantilla. En otros casos, como en la reforma de la OCAH titulada “Crear una OCAH mejor” y, en el PMA, la iniciativa “Un PMA apto para su finalidad”, se adoptó un enfoque más exhaustivo en las reformas orientadas a la reestructuración, haciendo participar plenamente al personal para explicar lo que estaba sucediendo, cuáles eran sus consecuencias y logrando la identificación del personal en todo el proceso. Si bien en el presente examen se han encontrado pocas pruebas de los resultados de las reformas estudiadas para poder evaluar el éxito o el fracaso de la gestión del cambio, las observaciones efectuadas sugieren que un enfoque restrictivo de la gestión del cambio, incluso en los casos de reestructuración, no constituye una estrategia eficaz.

117. En tercer lugar, los inspectores observaron con sorpresa en el análisis que las reformas centradas explícitamente en la transformación de la cultura institucional no presentaban, en promedio las calificaciones más elevadas por lo que respecta a la presencia y la intensidad de la gestión del cambio. Este es otro caso en el que los valores medios no revelan la totalidad de los hechos. Se encontraron variaciones considerables, particularmente en relación con la intensidad con que se aplicaba la gestión del cambio en esas reformas. **Los inspectores recomiendan que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que deseen abordar de manera total o parcial los cambios en la cultura de trabajo mediante sus reformas celebren consultas con las organizaciones que hayan obtenido una calificación alta en el análisis de la DCI, como la OMS, con su Agenda de Transformación AFRO, y la OIT, con su Examen de los Procesos Orgánicos y la labor conexas sobre la salud institucional.**

La gestión del cambio en función del tamaño de la organización

118. Para seguir explorando la forma en que las variaciones observadas se relacionan con los diversos tipos de organizaciones, se emprendió un análisis de la relación entre la gestión del cambio y el tamaño de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas representadas en el presente examen. Se observan diversas pautas con respecto a la relación entre el tamaño de la organización y la presencia y la intensidad de la aplicación de la gestión del cambio en sus reformas.

119. Las organizaciones más pequeñas tendían a presentar, en promedio, un menor número de los elementos clave de la gestión del cambio, en comparación con las organizaciones de tamaño mediano o grande. Sin embargo, en esas organizaciones de menor tamaño había dos grupos distintos: las que demostraban una presencia y una intensidad limitadas de la gestión del cambio en sus reformas, y las que habían logrado alcanzar cierto grado de intensidad en la aplicación de la gestión del cambio (véase una representación gráfica de esto en el anexo III A). Ello sugiere que la aplicación de la gestión del cambio en las reformas institucionales no es simplemente una cuestión de financiación y de tamaño de la plantilla. Algunas organizaciones de menor tamaño han encontrado medios de aplicar la gestión del cambio en el marco de sus reformas sin contar necesariamente con una gran capacidad interna para diseñar y realizar esa labor, ni con fondos considerables para invertir en ello.

120. Los datos incluyen el matiz de que el tamaño tiene más importancia en la fase de preplanificación de la gestión del cambio. Las organizaciones de mayor tamaño conseguían una mayor intensidad en esa fase. Esto se debe tal vez a la capacidad de invertir en costos iniciales a fin de emprender evaluaciones de la disposición al cambio y de buscar la plena colaboración del personal en torno a sus motivos y justificación. Esto también es así en relación con el seguimiento y la evaluación. Los datos mostraron una correlación positiva entre el tamaño de la organización y la práctica de contar con un marco de resultados de la gestión del cambio para el seguimiento y las evaluaciones externas, y las organizaciones de mayor tamaño incluían más elementos de este tipo en sus reformas.

Variaciones de la gestión del cambio en función de la fuente presupuestaria

121. La asignación de fondos a fines específicos por los donantes puede limitar la capacidad de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas para distribuir los recursos allá donde lo consideren más necesario, es decir, de conformidad con sus mandatos y planes estratégicos. Los recursos básicos se proporcionan sin condiciones para apoyar el mandato de la organización (son las contribuciones para fines generales o no específicas). Los recursos complementarios o extrapresupuestarios son las denominadas contribuciones para fines concretos o específicos (véase JIU/REP/2014/1), pero esos términos no se utilizan necesariamente de manera sistemática en todo el sistema¹⁷. Para determinar si la proporción entre la financiación para fines generales y la financiación para fines concretos (fondos básicos y fondos complementarios) ha afectado la aplicación de la gestión del cambio en las reformas institucionales, se construyó un gráfico en que los datos financieros de 2016 se comparaban con la presencia y la intensidad de los elementos críticos de la gestión del cambio en las reformas que se estaban emprendiendo.

122. Los datos (que se representan gráficamente en el anexo III B)¹⁸ parecen apoyar la hipótesis de que cuanto mayor sea la financiación básica (con una proporción de >1), más flexibilidad tendrán las organizaciones para aplicar la gestión del cambio. Ejemplos de ello son el OIEA y la OIT, que cuentan con una mayor proporción de financiación básica en relación con la financiación complementaria y han utilizado esos recursos básicos, entre otras cosas, para financiar reformas orientadas a la gestión del cambio.

123. La pauta es menos clara en las organizaciones con niveles más elevados de financiación complementaria (con una proporción de <1). Las observaciones sugieren que algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se financian en gran medida con fondos complementarios han aplicado con eficacia la gestión del cambio cuando los modelos de financiación¹⁹ se han reformado para adaptar y equilibrar mejor la utilización de los recursos básicos y complementarios. Un ejemplo de ello es la OMS, que tiene una mayor proporción de recursos complementarios en relación con la financiación básica, pero que ha implementado reformas eficaces en materia de gestión del cambio. Al otro extremo, hay varias organizaciones que también tienen una mayor proporción de recursos complementarios, pero que en el análisis del presente examen no integraron con demasiada eficacia los procesos de gestión del cambio en sus reformas²⁰.

124. Con todo, estas conclusiones se consideran provisionales, a causa de las limitaciones de los datos. Se requeriría un análisis adicional, con una muestra mayor, para poder validarlas plenamente.

Notas del capítulo III

¹⁴ Lewin es generalmente reconocido como el padre fundador de la gestión del cambio, con su concepto de “descongelar-congelar-recongelar” o “modelo del cambio en tres etapas”. No obstante, la aplicabilidad de ese modelo se ve cada vez más cuestionada en el contexto de una era de cambio constante (Kurt Lewin, “Frontiers in group dynamics: concept, method and reality in social science; social equilibria and social change”, *Human Relations*, vol. 1, núm. 1 (junio de 1947), págs. 5 a 41). Los ocho pasos de Kotter son crear un sentido de urgencia, fomentar un equipo director, crear una visión, comunicar la visión, empoderar la acción, asegurar triunfos a corto plazo, construir sobre el mismo cambio y anclar el cambio (John Kotter, “Leading change: why transformation efforts fail”, *Harvard Business Review*). El modelo 7 S de McKinsey consiste en habilidades (*skills*), sistemas (*systems*), estructura (*structure*), personal (*staff*), estrategia (*strategy*), estilo (*style*) y visión compartida (*shared vision*) (McKinsey&Company, “Enduring ideas: the 7-S framework” (marzo de 2008)). Para el modelo del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, véase Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, “Change management at the United Nations and the UNLOCK change model” (6 de noviembre de 2018).

¹⁵ El modelo de cambio del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales se basa en una variedad de modelos existentes de la gestión del cambio (incluidos el de Kotter y el modelo ADKAR de Prosci), las investigaciones realizadas por Gartner y varias empresas de consultoría (como McKinsey, Deloitte, PricewaterhouseCoopers y Accenture) y las mejores prácticas observadas en el sistema de las Naciones Unidas.

¹⁶ Entre ellos figuran el Índice de Salud Organizacional de McKinsey, utilizado en la OIT; el enfoque estratégico y de gestión del cambio de PricewaterhouseCooper, aplicado en la reforma de transformación de la tecnología de la información de la OIT; y estudios exhaustivos de la viabilidad como parte del examen del proceso de cambio estructural y de gestión del ACNUR; y el modelo de liderazgo del cambio y la renovación organizacional de la Universidad de Harvard, utilizado en la reforma del Programa de Cambio y Renovación Orgánica de la ONUDI.

¹⁷ Véase www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/technical_note_on_funding.pdf.

¹⁸ Estos datos deben aceptarse con precaución, con un coeficiente de determinación (R^2) de 0,1 para la presencia de elementos clave y de 0,17 para la intensidad de la aplicación de elementos clave. Se recomienda un mayor análisis para someterlos a prueba.

¹⁹ Como la reforma, iniciada en 2011, del modelo de financiación de la Organización Mundial de la Salud (Bruce Jenks y Jennifer Topping y otros, *Financing the UN Development System: Pathways to Reposition for Agenda 2030* (Dag Hammarskjöld Foundation y United Nations Multi-Partner Trust Fund Office, 2017), págs. 52 a 54.

²⁰ Esta determinación se basa en el análisis de la documentación sobre la gestión del cambio correspondiente a las reformas examinadas por la DCI.

IV. Facilitadores del éxito en la gestión del cambio

125. En el presente capítulo se exploran los factores en que se apoyan las buenas prácticas de gestión del cambio, que para los fines del examen se denominan “facilitadores”: cuestiones o procesos que son fundamentales para conducir con éxito la gestión del cambio en un proceso de reforma. En el capítulo se describe en qué lugares y de qué forma se han utilizado esos facilitadores, cuáles son algunas de las buenas prácticas aplicadas, dónde ha habido deficiencias y qué organizaciones podrían mejorar y de qué manera.

126. Para identificar los facilitadores clave del éxito de la gestión del cambio, los inspectores analizaron cada uno de los modelos y enfoques establecidos de la gestión del cambio (véase el capítulo III), extrajeron los factores de éxito críticos de los 47 casos de reforma institucional estudiados y a continuación examinaron los datos en busca de características comunes y pautas, todo lo cual culminó en una lista de seis factores (facilitadores).

127. Esos facilitadores son los siguientes: a) motivar la necesidad del cambio; b) crear una coalición rectora del cambio; c) establecer un sólido plan de comunicaciones; d) destinar recursos a la gestión del cambio; e) evaluar las prácticas y los resultados de la gestión del cambio y extraer lecciones; y f) institucionalizar las capacidades y prácticas de gestión del cambio en una organización (figura 8). Los cinco primeros factores se tratan en el presente capítulo, mientras que la institucionalización de la gestión del cambio es el tema del capítulo V.

Figura 8

Facilitadores de la gestión del cambio



Fuente: Análisis de la DCI.

A. Motivación de la necesidad del cambio

Resumen

128. En el último decenio se ha observado un aumento del alcance y la frecuencia de las actividades de reforma institucional en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, es fundamental definir y comunicar una motivación clara y convincente para el cambio antes de comenzar a implantar una reforma. Hay muchas probabilidades de que la reforma fracase si no se ha generado una identificación de los

interesados basada en una sólida labor de diagnóstico de lo que se necesita cambiar y por qué, y si no se ha averiguado la disposición al cambio en la organización. Esto es así en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas. Solamente la mitad de las 47 reformas examinadas se basaban en alguna forma de evaluación de la disposición al cambio.

129. Entre las organizaciones y reformas en las que se definió una clara motivación para el cambio a partir de un diagnóstico de la disposición a cambiar, se identificaron diversas prácticas. Las observaciones sugieren que la motivación debería orientarse tanto al contenido como al proceso, y varios casos ilustraban una combinación de reunión de datos objetivos y basados en percepciones, obtenidos mediante encuestas y otros instrumentos, junto con un claro proceso de participación y debate con el personal sobre una visión colectiva acerca de lo que necesitaba cambiar y de qué modo.

Motivación de la necesidad del cambio

130. Es normal que el personal, los miembros del órgano rector y otros interesados respondan a la introducción de un plan de cambio institucional con preguntas acerca de lo que se cambia, de su necesidad, de su alcance, de su urgencia y de los resultados previstos. Esto es más acentuado en la era actual caracterizada por diversas oleadas de reformas múltiples, en las que la claridad sobre los beneficios en comparación con los costos (no solo financieros sino también motivacionales) es necesaria para evitar la fatiga con la reforma y, en definitiva, el fracaso de esta.

131. Establecer una motivación clara y convincente para el cambio supone buscar la participación del personal y comunicar a los interesados la razón por la que deberían realizar el esfuerzo que exige el cambio, y los beneficios que este tendría para ellos. Raramente es suficiente justificar el cambio como una respuesta a necesidades de origen externo o interno, a menos que ello tenga un eco entre las personas más directamente afectadas. La motivación del cambio, y la forma en que este se aborda, tendrán más probabilidades de ser consideradas acertadas si el cambio refleja las preocupaciones, valores y perspectivas de las personas involucradas²¹. A su vez, las observaciones sugieren que el grado de implicación en una reforma o, contrariamente, el grado de resistencia a ella, es un determinante clave de su éxito o fracaso.

132. La motivación del cambio presenta dos dimensiones interrelacionadas: el contenido y el proceso. El contenido de la motivación del cambio se refiere a la disposición, la capacidad y los medios que existen en una organización para someterse a una reforma, lo cual requiere información sobre el cambio y sobre los efectos probables que tendrá en la persona y en la organización. En ello desempeñan un papel decisivo la historia, la cultura y los sistemas de valores. Algunas organizaciones cuentan con sistemas para obtener periódicamente del personal y de otros interesados información sobre diversas cuestiones pertinentes, como la motivación, el liderazgo, la rendición de cuentas y la dirección. En otras organizaciones habrá que partir de cero para obtener la información.

133. La segunda dimensión es el proceso. Las pruebas obtenidas de los casos y la documentación sugieren que las organizaciones deben pasar por un período de reflexión sobre su propia actividad y de participación con objeto de crear motivación y disposición para dar una forma clara a la visión, crear conciencia y reducir al mínimo la renuencia al cambio²². Esto exige tiempo, así como una planificación minuciosa y dedicación. Las pruebas sugieren que la comunicación es decisiva tanto para que las personas asuman el cambio como para afrontar la resistencia a este²³. Es importante mantener contactos interpersonales y buscar la participación tanto de grupos como de personas.

134. Por lo que respecta a esta definición, puede afirmarse que los resultados de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han sido deficientes. Menos del 50 % de las reformas estudiadas en el presente examen se basaban en una labor de diagnóstico explícita que tuviera como objetivo determinar la disposición al cambio en la organización. Esto era así en particular en el caso de las organizaciones pequeñas.

135. Entre las reformas en que se había emprendido alguna forma de evaluación de la disposición al cambio, dos terceras partes realizaron una labor de diagnóstico que incluía la utilización de encuestas formales para generar datos pertinentes. Una tercera parte utilizaba

métodos más informales y cualitativos, como el diálogo y la participación para recabar opiniones y construir un consenso en torno a la forma que tendría el cambio (pero que no incluía necesariamente un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la organización y las dificultades para la adopción en ella del cambio previsto).

136. Entre las evaluaciones de la disposición al cambio que incluían impartir encuestas, había organizaciones que contaban con encuestas rutinarias preestablecidas del personal y los interesados externos que capturaban, entre otras cosas, datos y percepciones pertinentes para la preparación para el cambio, y organizaciones que encargaban una evaluación específicamente como parte de la preparación de la reforma que iban a emprender.

137. El análisis indica la presencia de varias pautas en las organizaciones que emprendieron una labor sistemática de diagnóstico en la preparación de una reforma. En la sección que figura a continuación se describen pautas y casos de labor de diagnóstico agrupados en tres tipos, basados en la tipología definida en el capítulo II. En primer lugar, reformas globales que incluían elementos de reestructuración, en organizaciones grandes basadas sobre el terreno; en segundo lugar, reformas orientadas más específicamente al cambio cultural; y en tercer lugar, reformas centradas principalmente en la mejora de los procesos institucionales.

Función del diagnóstico de la gestión del cambio en las reformas de gran alcance relacionadas con la reestructuración

138. Las reformas del PMA (Un PMA apto para su finalidad, 2012-2017), la OCAH (Crear una OCAH mejor, de 2015 hasta la fecha) y el ACNUR (Proceso de cambio del ACNUR, de 2017 hasta la fecha) respondían en distinta medida a la necesidad de afrontar la transformación de los entornos en que actuaban, entre otras cosas mediante la reestructuración institucional. Los análisis previos y la información obtenida de las propias organizaciones habían puesto de manifiesto una disonancia entre las realidades sobre el terreno y los procedimientos y requisitos existentes, lo cual las impulsaba a examinar a fondo la forma en que funcionaban a fin de responder a las necesidades de sus beneficiarios.

139. En relación con cada una de esas reformas, el propósito del diagnóstico —denominado evaluación institucional rápida en el caso del PMA y del ACNUR, y examen funcional en la OCAH— era comprender las fortalezas y debilidades de las organizaciones y determinar la manera de reforzar su eficiencia y su eficacia. Los tres diagnósticos se centraban en los elementos siguientes: la orientación estratégica, la estructura institucional, las personas, la dotación de personal y, de manera muy importante, la cultura. Dos de los tres diagnósticos también se ocupaban de los modelos de operaciones y de gestión de las organizaciones.

140. En las tres reformas institucionales se procuraba motivar el cambio con una labor empírica de diagnóstico. No obstante, la medida en que la gestión del cambio y la cultura institucional formaban parte de esas evaluaciones presentaba variaciones considerables, que iban desde destacar varias cuestiones relacionadas con la cultura de la organización a partir de entrevistas con el personal y recomendar el seguimiento de la salud de la organización en el tiempo (Un PMA apto para su finalidad), hasta una definición más completa de los elementos clave para el éxito del cambio a partir de entrevistas con los funcionarios y con el personal directivo superior (Proceso de cambio del ACNUR) o una encuesta global de la organización centrada en la cultura (Crear una OCAH mejor). En el recuadro 2 se presentan más detalles sobre el caso de la OCAH.

141. Las diferencias en el grado de atención prestado a la gestión del cambio en los diagnósticos son instructivas. El examen de Un PMA apto para su finalidad²⁴ puso de manifiesto que, si bien el enfoque ofrecía a los administradores incentivos claros y recursos para actuar, muchas de las propuestas de la iniciativa carecían de planes detallados, y el hecho de que no se redujeran otras actividades para permitir la aplicación de esta reforma tuvo como resultado que algunas de las oficinas en los países más pequeños quedaran abrumadas por las iniciativas de cambio. Si bien se reconoce que entraban en juego muchos factores, es posible deducir que dedicar una mayor atención al cambio y a la cultura

institucional en el diagnóstico podría haber resuelto algunas de las limitaciones que se observaron más adelante.

142. Incluso en el caso de la OCAH, en el que se realizó un diagnóstico global de la cultura, es importante el proceso de ejecución. Como se ha señalado, la motivación del cambio incluye el contenido y el proceso. La propia OCAH consideró que había una identificación insuficiente al comienzo del proceso, con una participación limitada del personal en el examen funcional, al margen de su intervención en la respuesta a las encuestas. Posteriormente, la OCAH tuvo dificultades para comunicar al personal los resultados del diagnóstico. Se reconoció el desafío que representaba gestionar las expectativas y comunicar de una manera que no socavara los esfuerzos ni la confianza²⁵. Esto plantea a su vez la cuestión de cuáles son los instrumentos de diagnóstico más apropiados para mejorar la participación cuando se opera en múltiples localidades y contextos.

Recuadro 2

Diagnóstico de la cultura como parte de la reforma institucional: el examen funcional de la OCAH

En 2015, la OCAH inició un examen funcional para mejorar su eficiencia y eficacia asegurando que su estructura, sus recursos y sus capacidades tuvieran un nivel óptimo para cumplir su mandato y los compromisos en virtud de la resolución 46/182 de la Asamblea General. Se reconoció que, además de abordar las estructuras y los procesos era necesario comprender mejor la cultura básica de la OCAH para intentar convertirla en una organización más transparente, basada en la colaboración y orientada a la prestación de servicios. En el examen se reconocían las interdependencias entre la cultura y los aspectos estructurales y operacionales del cambio.

Como parte del examen, se diseñó una encuesta a nivel de la organización para comprender y evaluar la cultura de la OCAH, y comparar las calificaciones del grado de compromiso del personal con las de instituciones homólogas. La encuesta se centró en dos aspectos: las conductas en el trabajo y el compromiso y la satisfacción del personal. La sección sobre las conductas en el trabajo se centraba en los tres ámbitos que se habían puesto de manifiesto como temas de interés en una fase anterior del examen, a saber: una cultura basada en la prudencia frente a una cultura que acepta los riesgos; una cultura diplomática frente a una cultura transparente; y una cultura centrada en la propia organización frente a una cultura orientada a la prestación de servicios.

En la sección sobre el compromiso y la satisfacción del personal se procuraba comprender aspectos como: los objetivos y aspiraciones del personal, incluso si existía o no el sentimiento de una visión y una misión compartidas; si los sistemas existentes y el propio entorno fomentaban o no una sólida cultura de rendición de cuentas y colaboración; si los sistemas de gestión de la actuación profesional funcionaban correctamente; y si la organización incluía de manera destacada conductas de liderazgo y relación con otras personas. Las respuestas preliminares relativas al compromiso y la satisfacción del personal se referenciaron en relación con las de 508 organizaciones del sector público. En el grupo de referencia del sector público figuraban principalmente instituciones gubernamentales de tres regiones del mundo.

Fuente: OCAH Functional Review: Final Report, realizado por el Boston Consulting Group y MANNET (26 de julio de 2016), págs. 126 a 128.

Función de los diagnósticos para evaluar la disposición al cambio en las reformas centradas en la cultura institucional

143. Como se ha señalado en capítulos anteriores, poco más del 25 % de las 47 reformas examinadas se orientaban de manera amplia o parcial a cambiar o transformar la cultura institucional. En la mayoría de los casos, esto era parte de un conjunto más amplio de objetivos de reforma, como la reorganización y la reestructuración (por ejemplo, en la OCAH, el ACNUR y el PMA, como se ha descrito). En otros casos, se relacionaba con la mejora de los procesos institucionales, como en la OIT (Examen de los Procesos

Orgánicos, de 2016 hasta la fecha), la UNOPS (Transformación de los Recursos Humanos, 2013-2016) y el UNICEF (Recursos Humanos, de 2015 hasta la fecha); mientras que en otros se relacionaba con las reformas de los sistemas de gestión, como la OMS (reforma de la OMS 2011-2017; y Agenda de Transformación AFRO, de 2015 hasta la fecha). No obstante, si bien existen otras facetas, la orientación a las personas —la cultura, las conductas y las prácticas conexas— era fundamental. Todas esas reformas respondían, en diversas medidas, al objetivo de crear organizaciones más dinámicas. Esto presenta una diferencia sutil con la orientación a la eficiencia y la eficacia, ya que se hace más hincapié en el papel de las personas en comparación con el proceso.

144. Justificar el cambio cuando el propio cambio se refiere a la cultura institucional y a las conductas personales exige una participación amplia y estructurada. Las observaciones hechas en el caso de la Agenda de Transformación AFRO de la OMS, que se realizaba a nivel regional y de los países, demuestran los esfuerzos que hizo la OMS para incluir a funcionarios de todos los niveles a fin de mostrarles cómo los beneficiaba el proceso²⁶. Ello incluía una comunicación periódica sobre el proceso para impedir que se difundieran rumores e informar continuamente al personal y a los socios externos sobre el propósito y el proceso de cambio (recuadro 3).

Recuadro 3

La labor de diagnóstico realizada por expertos de la propia organización: La Agenda de Transformación AFRO de la OMS y la Transformación de los Recursos Humanos en la UNOPS

En la Agenda de Transformación AFRO de la OMS y en las reformas de la UNOPS se utilizaron expertos de las propias organizaciones como parte de su diagnóstico inicial. El Director Regional de la Oficina Regional para África de la OMS desempeñó un papel importante en la definición de las cuestiones sobre el terreno, y en el caso de la UNOPS, el Director de Recursos Humanos desempeñó un papel importante en la integración y gestión del cambio. Ambos directores aportaron enseñanzas que podían aplicarse de experiencias anteriores sobre el terreno y en el sistema de las Naciones Unidas, lo cual añadía credibilidad a ese enfoque.

Asimismo, se prestó atención a la participación estructurada previa de funcionarios superiores para debatir las reformas previstas y crear consenso acerca de lo que era necesario cambiar. En el caso de la OMS, se celebraron reuniones de los programas de nivel regional en la primera fase de la agenda de transformación a fin de generar implicación e identificación y, más adelante, una aplicación conjunta.

En este enfoque de aprendizaje práctico, en cuyo marco la productividad se logra a través de la práctica, la reflexión y la innovación, es decisiva la experiencia anterior en materia de puesta en marcha y aplicación de iniciativas de gestión del cambio. En ambas reformas se aplicaron conocimientos especializados obtenidos de expertos de la propia organización o de la experiencia pasada del personal.

Fuente: Resumen de casos de la DCI sobre la Agenda de Transformación AFRO de la OMS; resumen de casos de la DCI sobre la Transformación de los Recursos Humanos de la UNOPS; y Matthieu Glachant y otros, “Greening global value chains: innovation and the international diffusion of technologies and knowledge”, Policy Research Working Paper No. 6467 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013).

145. Aproximadamente una tercera parte de las reformas orientadas al cambio de la cultura institucional incluían alguna forma de diagnóstico cultural en la fase de preplanificación. Esto abarcaba desde obtener indicadores y datos pertinentes relativos al bienestar, las prioridades y el desempeño del personal a partir de los datos de la encuesta global sobre el personal (UNICEF), hasta encuestas específicas y adaptadas centradas en la cultura (OIT, OCAH y OMS).

146. En dos reformas (la Agenda de Transformación AFRO de la OMS y el Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT) se prepararon y utilizaron índices de la salud institucional como medio para hacer un diagnóstico, establecer criterios, hacer un

seguimiento y fortalecer diversas dimensiones del funcionamiento y el desempeño institucional, como la motivación del personal, el liderazgo, la cultura y el clima, la innovación y el aprendizaje²⁷. Como en el caso de la OIT (recuadro 4), fijar valores de referencia de varias dimensiones interrelacionadas del funcionamiento de una organización puede ser un instrumento poderoso para justificar el cambio y apoyarlo, medir la respuesta a las intervenciones y reaccionar en consecuencia.

Recuadro 4

Índice de la salud institucional: Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT

La OIT reconoció que para alcanzar un cambio sostenible en la forma en que se llevaban a cabo los procesos institucionales y se prestaban los servicios administrativos sería necesario examinar más de cerca las prácticas de trabajo, las conductas y los incentivos en la organización. Con este fin, la OIT colaboró con una empresa de consultoría para localizar un índice de la salud institucional para la organización. La finalidad del índice era diagnosticar las fortalezas actuales y las necesidades de desarrollo para mejorar la eficiencia de los servicios de la organización y la salud institucional. Se centraba en establecer un criterio de base para los servicios administrativos a fin de medir las futuras mejoras del desempeño y efectuar comparaciones con organizaciones similares, así como en hacer participar al personal en el proceso de cambio a fin de comprender las percepciones de eficiencia y los obstáculos al éxito de la transformación.

El diagnóstico se basó en una encuesta orientada a comprender la cultura institucional. En ella se evaluaban nueve resultados distintos, entre los que figuraban la dirección, el liderazgo, la rendición de cuentas, la innovación y el aprendizaje. Esos resultados se agruparon en tres conjuntos: a) Alineación – ¿Las personas de todos los niveles están alineadas en torno a la visión, la estrategia, la cultura y los valores de la organización?; b) Ejecución – ¿Cómo ejecuta la organización su labor con arreglo a su estrategia? ¿Puede la organización desempeñar tareas esenciales con su capacidad y su nivel de motivación actuales?; y c) Renovación – ¿En qué forma comprende la organización su situación y su entorno externo, interactúa con ellos, y responde y se adapta a ellos? Los resultados del diagnóstico orientaron la reforma del Examen de los Procesos Orgánicos y se utilizaron como criterio indirecto para medir los efectos de la reforma. Esos resultados se utilizaron además para reforzar la justificación del cambio y dieron lugar a una mayor identificación con la reforma.

Fuente: Resumen de casos de la DCI sobre el Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT.

147. Los hechos observados sugieren que es prudente llevar a cabo una labor de diagnóstico específica sobre la cultura institucional antes de iniciar una reforma centrada en la transformación de la cultura institucional. Las pruebas obtenidas de reformas más recientes y emergentes, como el proceso de cambio del ACNUR, sugieren que debe dedicarse más atención a definir y diagnosticar la cultura institucional específica como medio de determinar qué cambios se desean y qué medidas hay que emprender para lograrlos.

Evaluaciones de la disposición al cambio para mejorar las reformas orientadas a los procesos institucionales

148. En los datos relativos a la disposición a la gestión del cambio se puso de manifiesto una tercera pauta específica en relación con las reformas orientadas al uso de la tecnología. Se identificaron cuatro reformas que abordaban la disposición al cambio, en el OIEA (el proyecto AIPS, 2011-2017), la Secretaría de las Naciones Unidas (Umoja, de 2008 hasta la fecha), la UNOPS (Planificación de los Recursos Institucionales, 2014-2016), y la OIT (implantación del Sistema Integrado de Información sobre los Recursos —planificación de los recursos institucionales, de 2008 hasta la fecha). Las características comunes de las reformas orientadas a la tecnología ya se han destacado en el capítulo II, en los casos en que se ha aplicado la gestión del cambio en las reformas orientadas a la tecnología.

149. El grado de intensidad con que se ha aplicado la gestión del cambio en el marco de las reformas relacionadas con la tecnología ha presentado variaciones considerables, incluso en lo relativo a motivar el cambio con una sólida labor de diagnóstico. Mientras que todas las reformas identificadas se han llevado a cabo en organizaciones grandes o medianas, la labor de diagnóstico variaba considerablemente, desde enfoques orientados en gran medida al diálogo, hasta el uso de datos obtenidos de encuestas del personal o evaluaciones más exhaustivas. El proyecto AIPS del OIEA (recuadro 5) es un ejemplo de la forma en que se realizaban las evaluaciones de la disposición al cambio antes de la iniciación de cada fase (o nivel) de la planificación de los recursos institucionales y proporcionaban una base para decidir si seguir adelante o no con una determinada manera de actuar.

Recuadro 5

Estrategia de preparación institucional: el Sistema de Información para el Apoyo a los Programas en todo el Organismo, del OIEA

En 2011, el OIEA puso en marcha su reforma AIPS, cuyo objetivo era mejorar la eficacia y la eficiencia generales sustituyendo los sistemas heredados con un único sistema de planificación de los recursos institucionales. La reforma respondía a un anterior estudio de viabilidad, realizado en 2006, y al requisito de adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Se aplicó en cuatro fases, con una estrategia de preparación institucional para cada una de ellas.

Los objetivos de la estrategia eran los siguientes: a) obtener una visión clara mediante la participación de interesados clave; b) identificar, documentar y evaluar los efectos del cambio en el organismo; c) identificar las medidas necesarias en materia de comunicación, capacitación y preparación institucional para apoyar el cambio a nivel del organismo; y d) establecer comprobaciones periódicas de la preparación institucional en cada fase a fin de determinar la disposición al cambio.

Como parte de la estrategia se integraron evaluaciones del impacto a nivel del organismo en las etapas de diseño del proyecto. Entre otras cosas, en las evaluaciones se dedicaba una atención especial a los cambios relacionados con las prácticas de trabajo de los usuarios, los procesos del flujo de trabajo y la relación entre secciones y departamentos. Partiendo de esas evaluaciones se elaboró un detallado plan de acción para el cambio en que se definían las medidas necesarias para apoyar los distintos cambios previstos. Entre ellas figuraban medidas como la comunicación directa bidireccional con los grupos afectados, la comunicación indirecta a través de expertos en distintos temas y superusuarios, y la capacitación.

Asimismo se evaluaron la disposición al cambio y su aceptación por el personal mediante encuestas sobre la concienciación y la preparación de los funcionarios de la comunidad de usuarios prevista. Esas encuestas se centraban en: a) la conciencia y la comprensión de los cambios propuestos y los beneficios previstos; y b) las percepciones personales de la reforma AIPS.

Fuente: Estrategia de preparación institucional del OIEA (para el nivel 2 de AIPS), 2011.

Estandarización de los instrumentos de encuesta entre el personal para orientar la disposición al cambio

150. Actualmente algunas organizaciones están realizando encuestas institucionales centradas en diversas cuestiones, como la cultura, la motivación, las prácticas y el desempeño del personal. Se llevan a cabo de manera independiente entre sí y utilizan diferentes métodos y sistemas de medición. Si se aplican correctamente, las encuestas pueden captar el grado de disposición a la gestión del cambio, y evaluar los cambios efectivos que se están produciendo mediante la reunión de datos en series cronológicas.

151. Un enfoque estandarizado podría proporcionar un criterio de referencia útil. Podría inspirarse en el Mayflower Group, un consorcio de organizaciones del sector privado que en 1971 llegaron a un acuerdo para administrar componentes comunes y pertinentes de una

encuesta para producir normas y criterios que se pondrían a disposición de los miembros del consorcio²⁸. Si las organizaciones del sector privado que actúan en medios competitivos y de alto riesgo pueden coordinarse y compartir información de esta manera, parecería viable que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas hicieran algo parecido, en beneficio de todas ellas.

152. Se espera que la recomendación que figura a continuación mejore la coordinación y la cooperación entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 3

Los jefes ejecutivos, por conducto de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, deberían apoyar la elaboración y la estandarización de encuestas del personal de las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas.

B. Creación de una coalición rectora

153. Un segundo facilitador clave de una gestión del cambio efectiva que pusieron de relieve los datos del examen y una documentación más general es el establecimiento de una coalición de personas que trabajan en una organización con objeto de definir y hacer realidad la reforma prevista. Esto presenta varias dimensiones, en particular las de liderazgo y gobernanza, las disposiciones institucionales, el liderazgo colectivo y el recurso a agentes del cambio. Cada una de ellas se describe a continuación.

Resumen

154. El cambio debe estar patrocinado por los niveles superiores de la organización, ya que los funcionarios, los miembros del órgano rector y otros interesados suelen responder más positivamente a los mensajes y medidas procedentes de la cúspide de la pirámide. Que el jefe ejecutivo lidere por sí solo la reforma de la gestión del cambio suele ser una condición necesaria pero insuficiente para el éxito. Las observaciones empíricas sugieren que la presencia de un grupo de dirección colectivo con una visión común y funciones complementarias es especialmente importante para el éxito de una iniciativa estratégica.

155. Las estructuras de gobernanza para supervisar la gestión del cambio son importantes. Ayudan a aclarar la dirección del cambio y abordan varios procesos y cuestiones que de otro modo podrían ser problemáticos durante el ciclo de vida de un programa.

156. Si bien ya se ha determinado que el liderazgo es importante, los datos muestran también que si se establece una coalición firme y legítima de personas para guiar la reforma, depender de un liderazgo individual puede ser menos importante. Para ser legítima, esa dirección compartida debe basarse en percepciones de equidad sobre la forma en que fueron seleccionados sus miembros, cuál es su función y cómo se espera que otras personas se relacionen con ellos. Si el personal no considera que el proceso es equitativo será más probable que se aparte de él. Las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas que obtuvieron las máximas calificaciones en cuanto a la evaluación de la intensidad y la calidad de la gestión del cambio fueron también las que presentaban un liderazgo de la reforma más compartido, y aquellas en que la capacidad de liderazgo se había construido de manera explícita e intencionada.

157. Las reformas que recurren a agentes del cambio tienen el doble de probabilidades de lograr una mayor intensidad de aplicación de todos los ámbitos críticos de la gestión del cambio. Entre las reformas examinadas, distintos tipos recurrían a agentes del cambio, incluidas las orientadas a implantar nuevas tecnologías en la organización en cuestión y las orientadas a la cultura y a nuevas formas de trabajar. Todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían considerar la posibilidad de identificar y utilizar agentes del cambio en todas sus reformas. No es necesario que estos sean parte de la coalición rectora, pero deben mantener una conexión estrecha y regular con el grupo directivo para proporcionar un conducto entre el personal y quienes definen y dirigen la reforma.

Liderazgo y gobernanza

158. Hay tres aspectos que destacan en el liderazgo de una reforma orientada a la gestión del cambio. El primero es que el cambio debe ser patrocinado por los niveles superiores de la organización, ya que los funcionarios, los miembros del órgano rector y otros interesados suelen responder más positivamente a los mensajes y medidas procedentes de la cúspide de la pirámide. En toda la labor sobre los casos realizada para el presente examen se destacó la cuestión del liderazgo, que guarda una estrecha relación con la motivación del cambio, a la que se hizo referencia anteriormente. Se aportaron ejemplos positivos de líderes que inspiraban a los seguidores definiendo claramente una visión del cambio, prestando un apoyo visible al cambio y actuando como modelos de conducta positivos a lo largo del proceso de cambio (véase el recuadro 6). Esta conexión personal entre la dirección y los funcionarios, particularmente con respecto a lo que el cambio significará para ellos, es fundamental para el éxito de las reformas que requieren que el personal se adapte a nuevas prácticas y formas de trabajar y las adopte.

Recuadro 6

Ejemplos de liderazgo transformador en las reformas institucionales de las Naciones Unidas

El Director Regional desempeñó un papel destacado en la labor de promoción y comunicación del cambio durante la reforma de la Oficina Regional para África de la OMS (Agenda de Transformación AFRO). Con el apoyo de la experiencia del Director Regional y su conocimiento de la organización, este enfoque fue útil para movilizar y hacer participar a los agentes del cambio. Las interacciones con el personal se combinaron con talleres de gestión del cambio que ofrecían a funcionarios de todos los niveles la oportunidad de hacer oír sus voces.

En el OIEA se observó que se produjeron muchos cambios en el liderazgo durante la aplicación de la reforma AIPS, incluso rotaciones de los jefes de departamento y rotaciones y cambios de Director General. Esto puede hacer más difícil mantener desde los niveles superiores un tono sostenido y constante de liderazgo transformador. Para responder a ello, los directivos del OIEA iniciaron una “gira para escuchar” que permitiera al personal expresar su opinión, una iniciativa que complementó la encuesta anual sobre satisfacción.

Los niveles directivos desempeñaron un papel fundamental en la reforma “Crear una OCAH mejor”, como reflejo de los resultados de investigaciones más amplias relativos al efecto positivo que puede tener un liderazgo transformador durante el cambio institucional. Al parecer el Secretario General Adjunto desplegó una gran actividad consistente en escuchar, comunicar el cambio en un lenguaje práctico, establecer el tono desde el nivel más alto y, junto con los agentes del cambio, ser el principal promotor de la iniciativa. Se ofrecían al personal oportunidades para expresarse, lo cual redundaba en apoyo del tipo de percepciones de equidad del procedimiento que son importantes durante la gestión del cambio institucional. Los agentes del cambio recibieron el mandato de “decir la verdad al poder”, y de obtener de los colegas opiniones que de otro modo no se habrían escuchado, incluidas las de las oficinas sobre el terreno, y opiniones que las personas a menudo vacilan en expresar. Este enfoque puede ser útil para evitar los efectos negativos de un “pensamiento grupal”.

Fuente: Documento interno de la DCI sobre la aplicación de las ciencias de la conducta a la gestión del cambio institucional en las Naciones Unidas; y resumen de casos de la DCI sobre la Agenda de Transformación AFRO de la OMS.

159. En segundo lugar, el hecho de que el jefe ejecutivo lidere por sí solo una reforma de gestión del cambio suele ser una condición necesaria pero insuficiente para el éxito. Las observaciones sugieren que la presencia de un grupo de dirección colectiva con una visión común y funciones complementarias es especialmente importante para el éxito de una iniciativa estratégica²⁹. En tercer lugar, la función que desempeñan los órganos rectores en una reforma es indicativa de la índole y la configuración de esa reforma. Se identificaron una gran variedad de prácticas entre las reformas examinadas: unos órganos rectores que participaban de manera regular y orientaban las decisiones relativas a la reforma, o que eran

informados periódicamente de los progresos de la reforma, o que solo tenían conocimiento de la reforma mediante la información actualizada contenida en los informes anuales. Esas configuraciones variaban según los tipos de organización y la amplitud y el alcance de la reforma.

160. Como puso de relieve el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales³⁰, en general, la finalidad de contar con estructuras de gobernanza al planificar las iniciativas de cambio es aclarar el liderazgo y la orientación del cambio y abordar varios procesos y cuestiones que de otro modo podrían ser problemáticos a lo largo del ciclo de vida de un proyecto. Las estructuras de gobernanza contribuyen a: la claridad sobre las funciones y responsabilidades, la rendición de cuentas por la labor realizada; la divulgación de información y la transparencia; la gestión de los riesgos y los controles internos; la competencia para la adopción de decisiones; los aspectos éticos; el desempeño y la eficacia; y la aplicación de la estrategia.

Disposiciones institucionales: funciones, capacidad, estructura

161. Se pusieron de manifiesto diversas pautas en relación con la forma en que se planteó la gestión del cambio en el contexto de las reformas institucionales. Se identificaron cuatro tipos principales a partir de los datos de los casos. Poco menos de la mitad (47 %) de las reformas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no tenían ninguna forma de capacidad identificable de gestión del cambio, o bien integrada en el conjunto de la reforma o bien como dependencia separada (figura 9). Existe una correlación entre esos casos y las reformas que obtuvieron malas calificaciones en el análisis de la intensidad en la aplicación de su gestión del cambio (figura 6). Se observó que esto era particularmente cierto en el caso de las organizaciones pequeñas, que obtenían calificaciones significativamente más bajas con respecto a la intensidad en la aplicación de la gestión del cambio.

162. Del total de las reformas examinadas en el presente estudio, el 17 % incorporaban especialistas en gestión del cambio en un equipo más amplio del proyecto o de gestión de la reforma. Había variaciones considerables dentro de esta configuración concreta. En algunos casos, los conocimientos sobre gestión del cambio eran evidentes y los especialistas se incorporaban de manera apropiada en los equipos de tareas y las redes de la organización como parte de la reforma (especialistas integrados), mientras que en otros había pocos indicios de ello, con unos pocos expertos dispersos en diferentes componentes de una reforma.

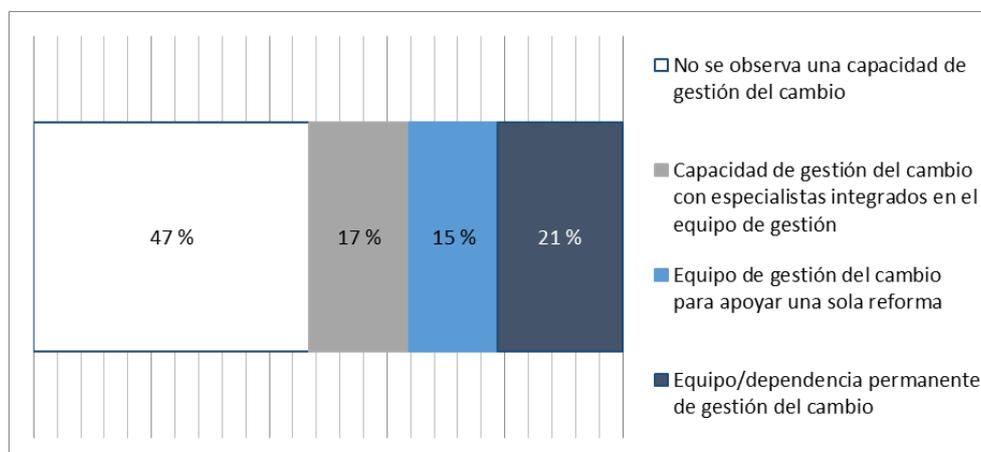
163. Tal vez resultó sorprendente observar que los especialistas integrados obtuvieron buenos resultados en relación con la intensidad en la aplicación de la gestión del cambio. Como se muestra en el cuadro 1, había poca diferencia en la intensidad con que se aplicaba la gestión del cambio en una reforma en los casos en que la capacidad estaba integrada en un equipo del proyecto (una calificación de intensidad del 56 %), en comparación con las dependencias específicas de gestión del cambio creadas por un período determinado o incluso permanentes (58 % y 56 %, respectivamente). Esta función de integración parecía funcionar mejor en las organizaciones medianas, en comparación con las de mayor tamaño, ya que las primeras obtenían mejores calificaciones. Esto puede ser reflejo de los elementos de los costos de una reforma, cuando es más económico integrar la capacidad en el conjunto de la organización que establecer equipos y dependencias separados en organizaciones de tamaño medio.

164. Las reformas restantes, que representaban en total un 36 %, establecieron equipos de gestión del cambio temporales o permanentes (figura 9). Estos se encontraban casi totalmente en las organizaciones medianas y grandes. Los equipos de gestión del cambio temporales (o establecidos por un período concreto), presentes en un 15 % de organizaciones, solían establecerse para una reforma específica con el propósito de efectuar el cambio y a continuación disolverse. En general se observó que los equipos establecidos por un período concreto estaban encargados de una tarea específica, centrada en prácticas de dirección, participación e integración en las diversas líneas de la reforma. Habitualmente esos equipos combinaban los conocimientos especializados pertinentes para la reforma (como la tecnología, la gestión o las técnicas de recursos humanos) con personal cuya función se refería específicamente al aspecto de gestión del cambio de la reforma. Se encontraban ejemplos de ello en la FAO (Sistema Mundial de Gestión de Recursos, 2006-2014), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el

Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) (Estructura Regional, 2012-2014), y la OACI (Gestión del Desempeño Institucional, 2015-2018).

Figura 9

Configuración de las disposiciones institucionales para la gestión del cambio en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas



Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

Cuadro 1

Intensidad media de las prácticas de gestión del cambio en las reformas con diferentes configuraciones de los equipos

	Todas las organizaciones	Pequeñas	Medianas	Grandes
Todas las reformas	36 %	19 %	43 %	41 %
Ningún equipo (ni siquiera integrado)	32 %	19 %	36 %	40 %
Capacidad de gestión del cambio integrada en el equipo del proyecto	56 %	n.d.	66 %	40 %
Equipo de gestión del cambio constituido por un período específico	58 %	63 %	53 %	70 %
Equipo o dependencia permanente de gestión del cambio	56 %	55 %	44 %	66 %

Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos y los marcos sobre la presencia y la intensidad de aplicación de elementos clave.

Nota: Los porcentajes indicados representan las calificaciones medias de la intensidad de aplicación de la gestión del cambio; en el capítulo I se ofrece información adicional sobre el instrumento utilizado para medir la intensidad de aplicación de la gestión del cambio.

165. Se identificaron equipos o dependencias permanentes de gestión del cambio en una quinta parte de las reformas de las organizaciones. Esos equipos y dependencias solían estar integrados en un departamento de gestión o bien dependían directamente de la administración. Normalmente su función era diferente de la de los equipos temporales, y participaban menos en la aplicación efectiva y más en la coordinación entre varias reformas simultáneas, con el mandato de proporcionar servicios de orientación, adaptación y control de calidad de manera general. En varios casos había organizaciones con dependencias permanentes que tenían esta función de coordinación y supervisión y equipos o grupos de tareas temporales que brindaban orientación sobre la gestión del cambio en el marco de reformas o líneas de trabajo concretas. Ejemplos de ello son los del UNFPA, la UNOPS y el PMA (véase la lista completa en el cuadro 2 del capítulo V).

166. En resumen, los datos (cuadro 1) ponen de manifiesto niveles similares de intensidad de aplicación de la gestión del cambio en las reformas, independientemente de que el personal especializado estuviera integrado en el conjunto de la organización o formara parte de equipos establecidos por un período concreto o en dependencias permanentes, lo cual tal

vez sea motivo de sorpresa. Al comienzo del estudio, los inspectores habían supuesto que unos equipos de gestión del cambio separados habrían obtenido mejores resultados, pero esto no parece ser necesariamente así. Ello sugeriría que no existe una sola forma de alcanzar un determinado nivel de intensidad en la aplicación de la gestión del cambio, sino que se pueden obtener buenos resultados con distintas configuraciones adaptadas a la estructura institucional y al número y al tipo de reformas en curso.

Utilización de agentes del cambio

167. En una cuarta parte de las reformas examinadas se recurría a agentes del cambio o a una red de personal designado para ayudar a hacer avanzar la reforma. Los agentes del cambio son personas seleccionadas de entre toda la organización para participar activamente en el proceso de cambio. Habitualmente, pero no en todos los casos, se seleccionan en todos los niveles de la organización, y normalmente son personas influyentes cuya función consiste tanto en escuchar las opiniones del personal acerca de una cuestión particular como en transmitir las que dirigen la reforma. No son necesariamente personas con un poder formal, sino personas que inspiran respeto y confianza, con unas sólidas redes sociales.

168. En todos los casos la presencia de agentes del cambio mejoró espectacularmente la intensidad de la integración de la gestión del cambio en la reforma, con calificaciones que iban del 66 % al 76 % de manera constante en las organizaciones pequeñas, medianas y grandes, en comparación con calificaciones con valores medios que iban del 25 % al 44 % en las reformas sin agentes del cambio. Dicho de otro modo, estadísticamente una reforma tiene el doble de probabilidades de presentar una mayor intensidad de gestión del cambio si se recurre a una red de agentes del cambio que en el caso contrario.

“Los agentes del cambio son el indicador definitivo de cómo van las cosas en una organización, ya que representan el nudo de conexión de todo el proceso de cambio.” (Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, marzo de 2018).

169. Una de las funciones centrales de los agentes del cambio es averiguar y reforzar el nivel de participación del personal en el proceso de cambio. Se reconoce que la participación del personal es un factor crítico para lograr resultados efectivos³¹, y es más problemática durante una reforma institucional si los cambios que se planean no se comunican claramente y si las opiniones del personal no se comprenden bien ni se toman en cuenta.

170. Se ha comprobado que los agentes del cambio tienen un valor inestimable para promover y legitimar una reforma y contribuir a impulsar el cambio de abajo arriba. Quienes presentan resistencia al cambio pueden hacerlo por diversas razones, como el temor de algo nuevo, la protección del *statu quo* y/o el hecho de no contar con las aptitudes necesarias para hacer realidad el cambio. Hace participar de manera activa y sincera a quienes presentan resistencia, ofrece a estos una oportunidad de expresar sus preocupaciones, que pueden ser abordadas por la organización, en la medida de lo posible, durante la aplicación. Se ha reconocido que es importante no ignorar a quienes se resisten al cambio, porque pueden tener mucha influencia entre sus homólogos³².

Selección de los agentes del cambio

171. El proceso de selección, desarrollo y utilización de agentes del cambio variaba según las organizaciones. Se plantean cuestiones importantes en relación con la selección y el desarrollo del personal para esta función, que suele entrañar las tareas de comunicar y de apoyar e influir en otros, de modo que estos adopten el cambio que se propone (recuadro 7).

172. Se prestó consideración a los fundamentos de la autoridad en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que utilizaban agentes del cambio, y algunas de ellas observaron que las fuentes de influencia, como la autoridad de un experto, pueden ser por lo menos tan importantes como la autoridad legítima (como el hecho de ocupar una posición oficial de autoridad) a la hora de seleccionar los agentes del cambio. Por ejemplo, al introducir una nueva tecnología, una organización hizo participar a “superusuarios” de la tecnología para contribuir a apoyar y liderar la adopción de esa tecnología en la organización.

Despliegue y repercusiones

173. Algunas de las redes de agentes del cambio utilizadas durante las reformas que se estudiaron funcionaban como equipos, incluso equipos a distancia que se conectaban virtualmente entre sí, con los líderes y con el personal. Especialistas en determinadas cuestiones que participaban en las reformas describieron usos interesantes de los equipos en una organización, algunos de los cuales se centraban en la comunicación dentro de los equipos, por ejemplo en la OIT en forma de reuniones periódicas y de “juntas” oficiosas.

174. La utilización de equipos de agentes del cambio durante las reformas también plantea cuestiones acerca de lo que sucede cuando ha finalizado su función de agentes del cambio. Las mejores prácticas en materia de gestión de talentos pueden indicar la forma de aprovechar la experiencia y la responsabilidad adquiridas al desempeñar esa función una vez que ha concluido la tarea. El concepto de aversión a la pérdida indicaría que pueden producirse consecuencias negativas si la transición una vez terminada la función de agente de cambio estuviera acompañada por el sentimiento de que la persona había perdido incentivos asociados con dicha función, como el valor asignado a una sensación de importancia, finalidad o influencia en el trabajo.

Recuadro 7**Selección de agentes del cambio en el marco de las reformas**

Para el proceso de cambio en curso en ONU-Hábitat se está utilizando un modelo dirigido por el personal. Se designaron agentes del cambio entre el personal directivo intermedio, para prestar apoyo a un promotor general del cambio global. Se encargó de la selección un grupo de tareas sobre el cambio, y la lista definitiva fue confirmada por el Director Ejecutivo de la organización. En la selección de 39 agentes del cambio entre 71 candidatos se veló por el equilibrio de género, la representación regional y de la sede, la diversidad de los tipos de contrato, la diversidad de años de experiencia en la organización y la representación del personal nacional e internacional en los lugares de destino.

La estructura de la UNOPS encargada de abordar el cambio incluía un equipo del cambio y una red del cambio para la reforma de planificación de los recursos institucionales OneUNOPS. El equipo, seleccionado entre los miembros del Grupo de Gestión de la Gente y el Cambio, incluyó facilitadores del cambio de cada uno de los ámbitos funcionales de la reforma para contribuir a apoyar su aplicación y reforzar el relato del cambio. Esta red se creó con funcionarios de toda la organización, desde personal de apoyo hasta jefes de oficinas, y se centró en comunicar el cambio y en la mejora constante. Cada uno de los miembros de la red recibió una certificación a nivel interno, y también a nivel externo mediante el proceso de certificación para la gestión del cambio de APMG International.

La Agenda de Transformación AFRO de la OMS brindó un enfoque interesante para la selección de los agentes del cambio. Se presentaron más de 300 voluntarios. Además de solicitar voluntarios, se pidió al personal, mediante una encuesta, que designara a personas a las que la mayoría de colegas acudían para obtener consejo y apoyo. Los resultados se utilizaron para identificar a personas influyentes en la organización. Los voluntarios identificados de esta forma como influyentes tenían muchas más probabilidades de ser elegidos como agentes del cambio. Los que no fueron seleccionados participaban de otras formas. Por ejemplo, recibieron capacitación para hacer frente a la resistencia al cambio. En conjunto, este enfoque bien planteado tenía claramente en cuenta las bases de autoridad e influencia a la hora de elegir a los agentes del cambio, e incluía una sensibilidad ante las percepciones de quienes no habían sido seleccionados para esa función. Las percepciones de equidad en el procedimiento (la consideración de la equidad con que se aplican el proceso y las normas de selección) son importantes cuando se contrata o selecciona a candidatos externos para un puesto o una función, y tal vez son aún más importantes al seleccionar candidatos internos, ya que quienes no resultaron elegidos normalmente permanecieron en la organización.

Fuente: Resúmenes de casos de la DCI sobre ONU-Hábitat, la UNOPS y la OMS.

175. De manera más general, la constitución y el desarrollo de los equipos debería basarse en sólidas pruebas de lo que resulta útil. Se han utilizado muchas ideas tomadas de la psicología organizacional y disciplinas conexas para capacitar y desarrollar equipos en todo el mundo, incluso en entornos donde hay mucho en juego, como en el ejército, la aviación, la medicina y la aeronáutica³³. Cabe afirmar que las consecuencias del éxito y el fracaso en algunas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tienen exactamente la misma importancia que para los equipos que trabajan en entornos militares, médicos o similares, por lo que las ideas más innovadoras de las ciencias sobre el trabajo en equipo podrían aplicarse fácilmente en el sistema de las Naciones Unidas. Los inspectores sugieren que en la labor de constitución y gestión de equipos las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recurran más a los enfoques y las conclusiones de las ciencias de la conducta.

C. Establecimiento de un sólido plan de comunicación

176. Un tercer facilitador clave de una gestión del cambio eficaz es una buena comunicación. El objeto de la comunicación es aclarar las intenciones e intercambiar información a fin de obtener un concepto común, y es un medio de recibir información de los usuarios y un mecanismo para desarrollar la comprensión del proceso de cambio por el personal y otros interesados y su compromiso con este. En la presente sección se examina la medida en que la comunicación se ha planificado con eficacia y se ha aplicado en el marco de las reformas basadas en la gestión del cambio que se han estudiado en el examen. También se examinan aspectos clave de una comunicación eficaz, puestos de manifiesto en la documentación relativa a los casos.

Resumen

177. Una estrategia o un plan de comunicación es una parte decisiva de un enfoque general de la gestión del cambio en una reforma institucional. La intensidad con que se aplicó la gestión del cambio en las reformas estudiadas era cinco veces mayor en aquellas que contaban con estrategias o planes de comunicación que en las demás. No obstante, solamente la mitad de las 47 reformas examinadas en el estudio tenían una estrategia o un plan de comunicación.

178. En los casos en que, como parte de las reformas, se habían preparado estrategias o planes de comunicación, estos tenían una calidad razonable. Es interesante señalar que, en promedio, algunas de las mejores estrategias se referían a reformas emprendidas en pequeñas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Aunque el número de esas estrategias de buena calidad también era reducido³⁴, esto sirve como ejemplo de una idea que se ha planteado a lo largo del presente examen, a saber, que la calidad de la gestión del cambio no depende necesariamente del tamaño de una organización.

179. La presentación de una reforma es importante, ya que marca la pauta de la reforma y establece la conexión entre esta y la organización, y entre la dirección y el personal. Análogamente, se ha determinado que la consideración de los mensajes que son apropiados para determinados públicos y la consideración de la frecuencia y el momento de las comunicaciones también son elementos centrales de una buena estrategia de comunicación.

Diseño y aplicación de estrategias de comunicación en las reformas del sistema de las Naciones Unidas

180. Los estudios académicos sobre las mejores prácticas de gestión del cambio sugieren que el diseño y la aplicación de estrategias de comunicación pueden afectar el grado de éxito de las reformas institucionales³⁵. Las pruebas obtenidas en los 47 casos estudiados concuerdan con esas investigaciones. La intensidad o la calidad de la aplicación de la gestión del cambio en las reformas de las Naciones Unidas era cinco veces mayor en aquellas que contaban con estrategias o planes de comunicación que en las demás. Esto pone de manifiesto el importante papel de las comunicaciones y la necesidad de seguir un enfoque claro y estructurado.

Alcance de la inclusión de estrategias de comunicación

181. De las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas que se examinaron, poco más de la mitad (54 %) habían preparado una estrategia o plan de comunicación, ya fuera independiente o formara parte de una estrategia o plan general de gestión del cambio. Tan solo una cuarta parte de las reformas de las organizaciones pequeñas incluían estrategias o planes de comunicación, en comparación con tres cuartas partes de las reformas en las organizaciones medianas. Las reformas de las organizaciones mayores estaban a mitad de camino, ya que poco más de la mitad contaban con estrategias o planes de comunicación.

182. La razón de que el mayor número de estrategias o planes de comunicación se produjera en organizaciones medianas parece estar en la índole de la propia reforma. Como se ha señalado en capítulos anteriores, las reformas orientadas a la tecnología, particularmente en los sistemas de planificación de los recursos institucionales, constituyen el grupo principal de esta muestra, y en gran medida se aplicaron en organizaciones medianas. Por sí mismo, esto es un reflejo de las reformas emprendidas desde 2010 que han incluido la gestión del cambio. Se ha demostrado que las organizaciones que llevan a cabo reformas orientadas a la planificación de los recursos institucionales han aprendido las unas de las otras, y que sus estrategias de gestión del cambio han abarcado la mayoría de ámbitos críticos. La intensidad con que se ha aplicado el cambio varía, y este es también el caso por lo que respecta a la comunicación.

Calidad de las estrategias de comunicación

183. A partir de lo aprendido en la documentación sobre los casos y de lo observado en la base empírica de estudios académicos, una estrategia o plan de comunicación de buena calidad incluye lo siguiente:

- a) Objetivos claros de la comunicación, es decir, cuál es su propósito y cuál será la respuesta que se espera;
- b) Una serie de principios que rigen la forma de entender la comunicación en este contexto y la forma de aplicarla;
- c) Segmentación —es decir, la identificación de mensajes clave para diferentes públicos y canales de comunicación— quién será responsable de hacerlo, cómo lo hará y con qué finalidades;
- d) Eventos clave, y un calendario en que se defina la frecuencia y la intensidad propuesta de las comunicaciones;
- e) Un marco de evaluación en que se describa cómo se medirá el impacto de las comunicaciones y de los mensajes, y la forma en que esa información se integrará de nuevo en la estrategia global.

184. En la mitad de las reformas que contaban con una estrategia o plan de comunicación, la intensidad o la calidad de esa estrategia o plan eran razonablemente satisfactorias en promedio. Los resultados variaban entre cumplir parcialmente los criterios de una estrategia de comunicación de alta calidad, tal como se ha indicado anteriormente, y cumplirlos en gran parte. Las organizaciones pequeñas eran las que obtenían mejores resultados por lo que respecta a la calidad.

185. Solamente en la mitad de las reformas orientadas a la reorganización interna se había preparado una estrategia o plan de comunicación. Esto es sorprendente, dada la importancia que tiene la comunicación al introducir cambios en la configuración o la estructura de la organización, lo cual puede afectar de manera importante al personal. Las reformas orientadas a la descentralización obtenían peores resultados, ya que solo el 40 % de las reformas que incluían aspectos de descentralización de dependencias orgánicas y de personal a las oficinas regionales y/o en los países contaban con una estrategia o plan de comunicación como parte de esa reforma. Por lo que respecta a las reformas destinadas a la reorganización o la descentralización que tenían estrategias de comunicación, la calidad era mediana, ya que cumplía parcialmente los criterios de intensidad descritos.

186. En resumen, el cuadro presenta bastantes variaciones. A pesar de la importancia que tienen las comunicaciones para una gestión del cambio eficaz, la inexistencia de estrategias en muchos casos es motivo de preocupación. En el caso de las organizaciones que prepararon estrategias o planes, la intensidad o la calidad eran razonables, ya que abordaban algunos o muchos de los elementos considerados decisivos para una comunicación eficaz.

Formulación de las comunicaciones

187. La formulación de lo que debe comunicarse se destacó como una cuestión importante en las reformas examinadas. Incluso pequeños cambios en cómo se formulan las comunicaciones puede afectar el modo en que se reciben. Por ejemplo, las opciones formuladas o presentadas como las que se aplican por defecto, o que representan el *statu quo* o una norma social, pueden afectar la disposición de las personas a aceptarlas. Las normas sociales son especialmente persuasivas cuando tienen un carácter local o son seguidas por un grupo con el cual se identifica el personal.

188. La presentación de las reformas en los casos examinados variaba. Aproximadamente entre una tercera parte y la mitad de las reformas se planteaban haciendo hincapié en los valores básicos de la organización. Ello refleja un propósito claro y específico de estimular una identificación emocional entre la persona y la organización —el redescubrimiento de una misión que es fundamental para la administración pública internacional. Las reformas de esa categoría suelen ser grandes reformas estratégicas que abarcan la misión, la cultura y el desempeño de la organización y no reformas orientadas a la tecnología. Un segundo grupo de reformas se planteaban en torno al concepto de cohesión y hacían hincapié en los valores institucionales más que en una oposición entre la región o país y la sede, o entre un departamento y otro, habitualmente para responder a una labor de diagnóstico que ponía de manifiesto una tendencia a la creación de compartimentos en la organización o una falta de correspondencia entre las sedes y las operaciones sobre el terreno. Un tercer grupo se centraba en el empoderamiento y se destacaba el hecho de que la reforma permitiría un mayor control local y mayor autonomía. El último grupo se centraba en cuestiones más pragmáticas en torno a los beneficios potenciales específicos de la reforma para el personal, ya sea en forma de ahorro de mano de obra (eliminando etapas de un proceso (lo que se denomina “desestratificación”)), la sistematización o un mejor entorno de trabajo.

189. En resumen, la presentación de las reformas estudiadas en el presente examen solía acentuar los aspectos positivos y se centraba en la adopción del cambio por los grupos y las personas, en vez de abordar específicamente la posible resistencia al cambio. Se reconocía que la resistencia podía afrontarse en una etapa ulterior. En este contexto, es importante destacar que la aceptación y la resistencia son dos conceptos distintos y no los extremos opuestos del mismo continuo. Mientras que una fuerte resistencia supone una orientación negativa del esfuerzo, la baja aceptación es la ausencia de apoyo³⁶. Comprender esta diferencia puede ayudar a los encargados de la adopción de las decisiones en la organización a la hora de diagnosticar los obstáculos debidos a las conductas y las actitudes y de diseñar comunicaciones y otras intervenciones para promover la aceptación de una reforma.

190. La base científica de la presentación de las reformas se debatió con varias organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En el recuadro 8 se destaca la forma en que las teorías existentes pueden ser de ayuda al examinar la forma de presentar tipos específicos de reformas a fin de tener más probabilidades de obtener el mejor resultado.

Recuadro 8

Una base teórica pertinente para la formulación de la comunicación

Una cuarta parte de los casos de reformas que incluían la gestión del cambio estudiados en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desde 2010 están orientados al menos en parte a la tecnología, como los programas informáticos de planificación de los recursos institucionales. Al examinar los casos, y en entrevistas con los equipos pertinentes, se observó que pocos de estos tenían conocimiento de teorías específicas tomadas de los estudios de sistemas de información sobre gestión que pudieran contribuir a la aceptación de la nueva tecnología. Una teoría de carácter general es la teoría

unificada de la aceptación y el uso de la tecnología, que pone de manifiesto los distintos factores que determinan si los empleados utilizarán una nueva tecnología. Según esta teoría, hay cuatro factores especialmente importantes: a) las expectativas de rendimiento (es decir, el convencimiento de que el sistema ayudará al funcionario a mejorar el rendimiento en su trabajo); b) las expectativas sobre el esfuerzo (es decir, la percepción de la facilidad de uso); c) la influencia social (es decir, la percepción por el personal de que otras personas importantes consideran que deberían utilizar el sistema); y d) las condiciones facilitadoras (es decir, el convencimiento de que existe una infraestructura institucional y técnica para apoyar la utilización del sistema). Las teorías como la teoría unificada de la aceptación y el uso de la tecnología pueden orientar la presentación de las comunicaciones al personal ofreciendo ideas sobre los tipos de factores en que habrá que hacer hincapié durante la implantación de una nueva tecnología.

Fuente: Análisis de la DCI; y Viswanath Venkatesh y otros, “User acceptance of information technology: toward a unified view”, MIS Quarterly, vol. 27, núm. 3 (2003), págs. 425 a 478.

Segmentación de las comunicaciones en función del público al que se dirigen

191. Se observó que, en general, en las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas se procuraba identificar mensajes específicos para públicos diferentes y utilizar enfoques diversos para llegar a esos grupos. Esto era igualmente cierto para las reformas con estrategias o planes de comunicación claros en organizaciones grandes, medianas o pequeñas de las Naciones Unidas. La UNODC, que es una de las organizaciones más pequeñas que se estudiaron, se dirigía a una variedad de públicos con diferentes enfoques. Se comenzó con reuniones abiertas a todos celebradas seis meses antes de la fecha de puesta en marcha de la aplicación local de la iniciativa Umoja, que abarcaba al conjunto de la Secretaría. A continuación hubo reuniones semanales con directores, reuniones operacionales con los responsables del proceso y coordinadores de diversas divisiones, boletines de noticias y mensajes especiales para informar a los usuarios afectados y a sus administradores de los hitos principales, quioscos para proporcionar información y almuerzos de trabajo para debatir con el personal las modificaciones de los procedimientos de trabajo.

192. En la reforma AIPS del OIEA se describe una estrategia de comunicación basada en el concepto de que habrá más probabilidades de que los mensajes se acepten si los transmite una variedad de voces y de autoridades. Esto refuerza el argumento formulado anteriormente a favor de la utilización de agentes del cambio o de miembros del personal de toda la organización especialmente designados y capacitados. Para abordar esta cuestión en la reforma del OIEA había sesiones de fomento de la disposición al cambio administradas conjuntamente con representantes de los departamentos y responsables del proceso.

193. En otro ejemplo, la Reforma sobre Salud del OOPS tuvo que hacer frente a la resistencia inicial de los funcionarios a la introducción de un nuevo enfoque de prestación de servicios de salud y afrontar lo que se consideraba una “cultura cerrada” de la organización. El proceso de cambio consistió en presentar el concepto de equipos de salud familiar —grupos multidisciplinarios de profesionales de la salud en un entorno comunitario— y sensibilizar al personal mediante una serie de talleres y actividades de capacitación diversas orientadas a los diferentes públicos. La magnitud de esta tarea se reflejó en la escala y la diversidad de los públicos que eran su objetivo: refugiados de Palestina (clientes o beneficiarios), personal del OOPS (3.000 en el sector de la salud y 30.000 en total), el Gobierno de acogida y los donantes. En las evaluaciones emprendidas después de haberse iniciado la reforma se puso de manifiesto una respuesta positiva a la introducción de esos equipos tanto por parte de los pacientes como del personal.

194. En los casos examinados se identificaron otros ejemplos de enfoques claros y bien formulados de la comunicación. De manera análoga, en el Programa de Realineamiento Estratégico de la OMPI se utilizó una serie de métodos dirigidos a diferentes públicos y se obtuvieron buenos resultados (recuadro 9).

Recuadro 9

Estrategia de comunicación para la Reforma de los Órganos Constitutivos de la OMM

El Plan de Transición define la estrategia de comunicación de la OMM, que se centra claramente en una comunicación frecuente y bien orientada para reforzar la motivación del cambio y asegurar una comunicación bidireccional para recibir información.

El Plan proporcionaba información sobre tres esferas clave. En primer lugar, definía el público al que se quería llegar, dividido entre interesados internos y externos, con canales de comunicación y objetivos específicos para cada uno de ellos. En segundo lugar, se elaboraron mensajes globales clave para ambos grupos. Estos se integraron en la utilización específica de metodologías de comunicación. Por último, las metodologías descritas incluían instrumentos y plataformas específicos como informes de actualización, reuniones informativas, reuniones formales con los interesados, encuestas y memorandos explicativos. Se describió un enfoque basado en promotores principales en los distintos niveles para transmitir la información. El Plan también describía una fuente centralizada de información que transmitiría una visión más amplia, prioridades, valores globales, objetivos de largo plazo y objetivos estratégicos.

La estrategia de comunicación de la OMM estaba integrada en un plan más general de gestión del cambio que definía métodos para preparar, gestionar y reforzar el cambio. Esto proporcionaba a la estrategia un contexto y la vinculaba con otros aspectos del plan.

Fuente: Resumen de casos de la DCI sobre la Reforma de los Órganos Constitutivos de la OMM.

Frecuencia y oportunidad de la comunicación

195. La documentación de los casos también sugiere que la frecuencia y la oportunidad de la comunicación son factores importantes para el éxito. Se ha señalado en los estudios más generales que los líderes y administradores pueden cometer el error de imaginar que si transmiten un mensaje potente solo al comienzo de una reforma, las personas entenderán lo que deben hacer a lo largo de todo el proceso. Por el contrario, un cambio profundo y sostenido requiere una comunicación constante en todo momento. Un examen exhaustivo de la correspondencia en casos de reforma como “Crear una OCAH mejor” revela hasta qué punto la comunicación desempeñó un papel constante y decisivo en esa reforma de gran alcance. En la reforma del Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT, se recurrió a “juntas” informales cotidianas de los equipos y a otras prácticas de gestión de los equipos para estimular y mejorar la comunicación entre ellos y el funcionamiento institucional. Los estudios empíricos de psicología sugieren que reuniones informativas periódicas o exámenes posteriores a una actividad (mediante “juntas” informales u otras modalidades) pueden mejorar los resultados globales entre un 20 % y un 25 % si se concentran en el autoaprendizaje activo, la finalidad de desarrollo y/o una reflexión sobre hechos y aportaciones específicos de múltiples fuentes de información³⁷.

D. Dotación de recursos y resultados

196. Un aspecto de un enfoque estructurado de la gestión del cambio es una dotación de recursos apropiada. Otro es la definición de un conjunto claro de resultados previstos y un sistema para hacer un seguimiento y una evaluación del desempeño. Desde una perspectiva de costos y beneficios, se trata de la relación entre lo que cuesta gestionar el aspecto del cambio relacionado con las personas y los beneficios de aplicar un enfoque estructurado de modo que los empleados puedan adoptar el cambio y tengan un estímulo para ello³⁸. Al igual que con todas las asignaciones de recursos, esta solo puede justificarse con el tiempo si los beneficios reales y tangibles de la gestión del cambio pueden medirse claramente y si son superiores a los costos.

197. En la presente sección se examina el grado de claridad con que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han calculado y presupuestado los costos de la gestión del cambio en el contexto de la reforma, tras haber examinado en qué medida han planeado,

supervisado y evaluado correctamente la gestión del cambio. Se aborda la importancia que esto tiene como base para extraer conclusiones y justificar la inversión realizada.

Resumen

198. Dos elementos importantes para justificar un determinado modo de actuar son el costo y los beneficios, o los resultados.

199. Tan solo el 20 % de las 47 reformas evaluadas desde 2010 asignaron fondos claramente a la gestión del cambio. La falta de planificación financiera para la gestión del cambio en la mayoría de casos hace que resulte difícil ver cómo podría justificarse la inversión una vez concluida la actividad. Si no es posible atribuir beneficios o resultados específicos a unos costos particulares, será difícil determinar y justificar los beneficios de la reforma. Esta es una cuestión que preocupa especialmente. **Los inspectores proponen que todos los elementos de los gastos de una reforma estén presupuestados de forma clara, incluida la gestión del cambio.**

200. Tan solo en el 30 % de los casos examinados se había preparado un marco de resultados o de beneficios con indicadores o parámetros de medición para hacer un seguimiento y determinar qué cambios se habían producido, cuáles no habían tenido lugar, y las razones de ello. Además, únicamente en el 30 % de los casos se había realizado alguna forma de examen o de evaluación externa o independiente. En resumen, en pocas reformas de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha establecido un fundamento sólido para evaluar el cambio, para extraer lecciones y para rendir cuentas al respecto.

201. Las reformas institucionales en que se asignaban presupuestos específicos a la gestión del cambio tenían el doble de probabilidades de medir sus resultados. Las reformas solían o bien presentar buenas prácticas tanto con respecto a la asignación de presupuestos como a la evaluación de los resultados o bien en ninguna de esas dos actividades.

Presupuestación para la gestión del cambio

202. Los datos reunidos a partir de la documentación de los casos de las 47 reformas ponen de manifiesto que solo en un 20 % de las reformas se asignaron fondos específicos para la gestión del cambio. Se encontró una correlación directa entre las reformas en que se asignaban esos fondos y la calidad global de la estrategia de gestión del cambio, con calificaciones de intensidad de la aplicación que en el caso de las reformas con fondos asignados específicamente duplicaban las de aquellas a las que no se habían asignado esos fondos.

203. Esa asignación de fondos se practicaba mayormente en las reformas de organizaciones medianas y grandes del sistema de las Naciones Unidas, mientras que solo se hizo en la reforma de una organización pequeña. No obstante, incluso entre las organizaciones medianas y grandes la práctica no era sistemática. Un examen de múltiples reformas dentro de una sola organización puso de manifiesto que solamente se asignaban fondos específicos a la gestión del cambio en algunos casos y no en otros. Esto indica que diferentes reformas se presupuestaban de manera diversa, de modo que algunas quedaban integradas en los presupuestos básicos de los departamentos y otras constituían proyectos independientes. Cabe reconocer que una presupuestación específica para la gestión del cambio no supone unos gastos efectivos en la gestión del cambio (se acepta que la mayoría de las 47 reformas de la muestra dedicaron fondos a la gestión del cambio en distinta medida). No obstante, la falta de una clara asignación presupuestaria previa como parte de un plan financiero en el 80 % de las reformas es motivo de preocupación.

204. En general fue difícil averiguar la fuente de financiación para la gestión del cambio. Pocas organizaciones respondieron a preguntas concretas sobre las fuentes de financiación de las reformas en general y, en este contexto, la fuente o las fuentes utilizadas para financiar sus planes o actividades de gestión del cambio. En las organizaciones que dieron una respuesta no surgieron pautas claras en relación con el uso de recursos básicos o complementarios (extrapresupuestarios) para la gestión del cambio. La mayoría de reformas para las cuales se disponía de datos parecían financiarse mediante una combinación del presupuesto ordinario aprobado y fondos extrapresupuestarios. La dotación de personal constituía un importante elemento de los gastos en la gestión del cambio (véase *infra*) y

este aspecto se financia en gran medida con cargo al presupuesto ordinario. Por el contrario, cuando se contrataba a consultores para apoyar un proceso de gestión del cambio, era más habitual que la fuente de financiación fuera extrapresupuestaria. Otras fuentes de costos variaban en función de la organización y del tipo de reforma.

Elementos de los gastos de la gestión del cambio

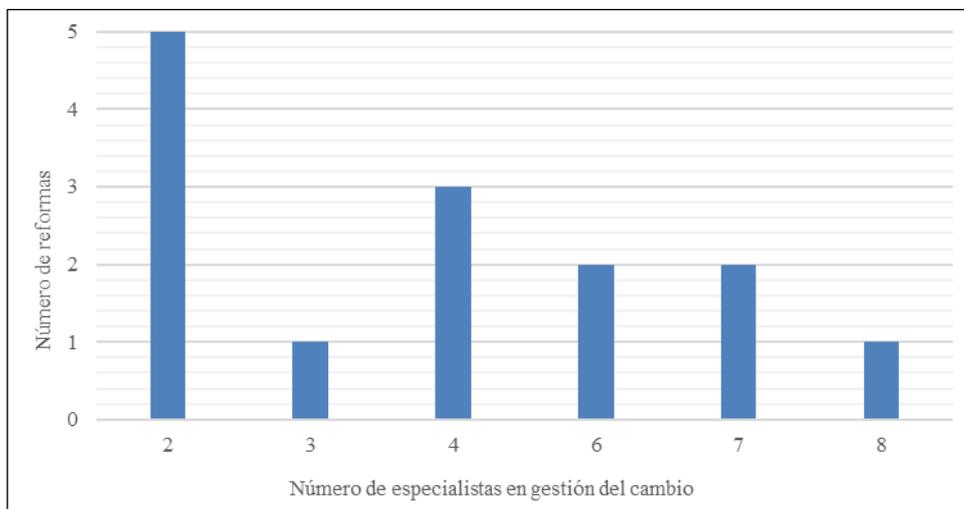
205. Los principales elementos de los gastos de la gestión del cambio son el tiempo de personal, las comunicaciones, la capacitación, los viajes y los materiales. Los elementos de los gastos secundarios son los honorarios de los consultores y los costos de determinadas actividades, como talleres, eventos, reuniones abiertas a todos, etc.

206. *Componente de personal de la gestión del cambio.* La dotación de personal para la gestión del cambio en el marco de una reforma institucional tiene varios componentes. Como se ha indicado, una gran variedad de miembros del personal de toda la organización suele participar en reformas que afectan a dicha organización y, en ese contexto, en los componentes de gestión del cambio. Asimismo, era difícil distinguir entre el personal cuya función era un componente técnico de la reforma, como la orientada al desarrollo de sistemas, la reestructuración institucional, etc., y el personal dedicado específicamente a la gestión del cambio (con respecto a la disposición al cambio del personal y la labor de diagnóstico conexas, el establecimiento y la labor de los agentes del cambio, las comunicaciones y la evaluación), dado que las organizaciones no siempre hacían esas distinciones desde el punto de vista presupuestario.

207. No obstante, en el examen fue posible hacer una distinción sobre la participación del personal en las reformas en que se establecían equipos de gestión del cambio, o bien equipos dedicados específicamente al cambio o bien una capacidad de gestión del cambio en un equipo más amplio del proyecto de reforma. En la figura 10 se presenta el tamaño de la capacidad de gestión del cambio en todas las reformas estudiadas sobre las que se tienen datos. El tamaño medio de la capacidad de gestión del cambio era de 4,8 personas por reforma (entre una muestra de 15 reformas), con una duración media de las reformas de 5,2 años. Esto presenta cierto sesgo a causa de un pequeño número de reformas con un elevado número de personal de gestión del cambio. Nueve de las 14 reformas contaban con equipos de entre 2 y 4 personas dedicadas específicamente a la gestión del cambio. Como se observa en la figura 10, en la mayor parte de las reformas (5 de las 14) solo había 2 personas dedicadas a la gestión del cambio.

Figura 10

Distribución del personal dedicado específicamente a la gestión del cambio en las reformas emprendidas en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas



Fuente: Análisis de la DCI basado en los resúmenes de casos.

208. Además de tener en cuenta el tamaño de la media y de la moda de los equipos de gestión del cambio, la duración media de las reformas y el tiempo dedicado en promedio a la gestión del cambio durante la reforma, el último elemento necesario para calcular el costo para la organización es la categoría del personal. Esto también presentaba variaciones considerables entre las organizaciones y las reformas. Los equipos de gestión del cambio solían estar dirigidos por funcionarios de categoría D2, D1 o P5, apoyados por funcionarios de diversas categorías, como P5, P4 y P3, además de personal del Cuadro de Servicios Generales. En resumen, no existía una composición estándar de un equipo básico de gestión del cambio, por lo que no se disponía de ninguna referencia para estimar el costo medio para la organización.

209. Además del personal básico integrado en los equipos de gestión del cambio o del proyecto, el número estimado de funcionarios implicados en la gestión del cambio varía considerablemente. En 12 de las 47 reformas en que se habían establecido redes de agentes del cambio, se identificaron entre 25 y 40 agentes del cambio entre la plantilla. El tiempo estimado dedicado a la gestión del cambio variaba entre un 5 % y un 15 % durante un período de uno a dos años, dependiendo de la reforma. Normalmente se requería que el personal trabajara en la gestión del cambio además de realizar sus tareas ordinarias.

210. *Consultores.* En la mitad de las 47 reformas examinadas se había contratado a empresas de consultores para prestar apoyo a las actividades de reforma, incluida la gestión del cambio. La mitad de los consultores contratados intervenían únicamente en el diseño del enfoque de la gestión del cambio en el marco de la reforma, lo que incluía en algunos casos una labor de diagnóstico, mientras que en la otra mitad esas personas participaban en aspectos de las fases de diseño, aplicación y evaluación de la iniciativa. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no proporcionaron ninguna información sobre la duración de la contratación ni sobre los gastos en consultores. En el capítulo V se examinarán con más detalle las consecuencias de la utilización de consultores, así como la forma en que se han utilizado.

211. *Otros costos.* Respecto de los otros costos presentes, incluidas las comunicaciones, la capacitación, los talleres y los viajes, no ha sido posible ningún tipo de estandarización o comparación. Algunas organizaciones indicaron que se había procurado integrar los costos en actividades planeadas previamente; por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas comunicó que el proceso de cambio Umoja aprovechaba sistemáticamente el calendario ordinario de conferencias del personal de la Secretaría para informar al personal y lograr su participación en la medida de lo posible. Además, esto permitía dirigir las actividades a grupos específicos de personas y aprovechar los gastos de viaje ya realizados para esas conferencias. Otras organizaciones mencionaron que los costos principales se referían a impartir capacitación (incluida la contratación de instructores externos), la facilitación de talleres y la coordinación.

212. *Costos ocultos.* Un proceso de cambio puede incluir costos ocultos que deberán tenerse en cuenta y planearse por anticipado. Comprenden en particular una posible disminución de la productividad durante la fase de aplicación, debido tanto a las modificaciones previstas, como la transición del personal y el tiempo requerido para crear nuevas aptitudes, como a efectos imprevistos, como la incertidumbre y la merma de moral que dan lugar a una disminución de la productividad y a un aumento de las licencias por enfermedad. Tal vez sea necesario contemplar la posibilidad de agregar personal con carácter temporal para desempeñar funciones esenciales durante la fase crítica de la transición, y centrarse específicamente en la gestión del cambio para prevenir la pérdida de moral o la fatiga en las fases críticas de planificación, participación y comunicación descritas en el presente examen.

Beneficios del seguimiento y la evaluación

213. El otro aspecto de la ecuación entre valor obtenido en función de los fondos gastados es el de los beneficios o resultados que se pretende alcanzar. Las organizaciones necesitan instrumentos de medición y mecanismos para evaluar el progreso y el cambio, tanto para aprender de la reforma y durante su aplicación como para ofrecer la posibilidad de rendir cuentas al personal, los órganos rectores y otros interesados acerca de lo que se ha logrado en comparación con lo que se ha gastado.

Planificación para medir la gestión del cambio

214. La base para el seguimiento y la evaluación de los progresos y el desempeño es un marco o teoría del cambio que identifique los pasos decisivos que habrá que tomar, los resultados esperados, los riesgos y las hipótesis formuladas. Es interesante señalar que, mientras que la propia gestión del cambio se basa en las teorías descritas en el capítulo II, en general esas mismas teorías ofrecen poca orientación sobre los detalles, los tipos de resultados, los riesgos que pueden encontrarse, los vínculos lógicos entre el cambio previsto y los resultados más amplios de la reforma o las hipótesis que se están formulando. Lo que proporcionan es una orientación general sobre los tipos de cuestiones y procesos, pero corresponde a cada una de las organizaciones definir su propia estrategia con respecto al desempeño y los resultados.

215. Los cinco elementos clave de una estrategia de beneficios o resultados son los siguientes:

a) **Definir los resultados clave que se quiere obtener, incluidos los productos o metas, los resultados inmediatos e intermedios y los efectos a más largo plazo.** Deben formularse hipótesis explícitas en que se detalle la forma en que se obtendrán los resultados esperados, señalando en particular la transición desde la aceptación inicial de nuevas formas de trabajar hasta los cambios que se quieren lograr en la práctica. La comprensión de las vías o trayectorias del cambio y los factores causales también ha sido objeto de investigación científica durante varios decenios, y es un aspecto que se trató en el examen de la gestión basada en los resultados en el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo realizado en 2017 por la DCI (JIU/REP/2017/6). Es necesario recurrir a esas fuentes para la preparación del marco;

b) **Diseñar la evaluación indicando cómo se llevará a cabo la medición de los procesos y resultados de la gestión del cambio.** Esto podría tener por objeto evaluar los cambios que se producen con el tiempo, comparando los datos al comienzo del cambio, a la mitad y al final como única base para determinar las causas y las consecuencias. O podría tener por objeto establecer controles o hipótesis distintas u opuestas, en cuyo caso en la aplicación se ensayan diferentes enfoques que se comparan y contraponen;

c) **Los indicadores o métodos de medición utilizados para evaluar los procesos clave, los resultados previstos y las hipótesis a lo largo de la cadena de resultados.** Los indicadores deben tener un carácter estratégico y medir puntos de tensión clave o resultados decisivos para el éxito de la reforma. Cuando una medición directa no sea posible habrá que identificar indicadores secundarios. Al intentar evaluar los cambios personales tal vez se requieran evaluaciones con una sólida base psicométrica de las conductas, otros efectos psicosociales y factores que a veces están relacionados con lo anterior, como los conocimientos y las actitudes (véanse ejemplos en el recuadro 10);

d) **Instrumentos de reunión de datos para capturar los datos, tanto cuantitativos como cualitativos.** El vínculo entre los indicadores y los instrumentos es importante;

e) **Mecanismos para intercambiar, debatir y difundir datos e información de los procesos de seguimiento.** Esto guarda una estrecha relación con la estrategia de comunicación, al identificar los datos y la información que se necesitarán en cada etapa del proceso. La finalidad dentro de un proceso de cambio es facilitar información para incentivar al personal cuando las cosas funcionan correctamente y aplicar medidas correctivas cuando no es así.

216. Esos criterios son las expectativas definidas de un sistema de gestión basado en los resultados, y se espera que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas incorporen esos principios de la gestión basada en los resultados, incluido el seguimiento y la evaluación, en todos los aspectos de la gestión. Por lo que respecta a esos cinco criterios, las reformas que se examinaron produjeron resultados deficientes. Únicamente en el 30 % se incluía alguna forma de marco de resultados o beneficios o se contemplaba una evaluación para determinar los productos, resultados y efectos de la gestión del cambio. Las organizaciones pequeñas presentaban deficiencias particulares en este ámbito, ya que solamente un 8 % de las reformas en pequeñas organizaciones tenían alguna forma de

marco, en comparación con un 47 % en las organizaciones medianas y un 29 % en las organizaciones mayores.

Recuadro 10

Utilización de marcos de resultados y mecanismos de seguimiento para demostrar el valor de la actividad

El Programa de Realineamiento Estratégico de la OMPI incluía resultados de la gestión del cambio orientados al cambio de las prácticas, la conducta y la cultura de la organización en su marco de resultados. Este marco se basaba en la encuesta sobre valores básicos de la organización, que fijaba calificaciones de referencia para indicadores centrados en las percepciones del personal sobre toda una serie de cuestiones, incluida la cooperación y la rendición de cuentas. A partir de ahí, los datos de la encuesta podían utilizarse para configurar indicadores que midieran los resultados del programa desde el punto de vista de la gestión del cambio.

En la reforma del Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT se determinaron criterios de medición que fueron objeto de seguimiento en relación con las eficiencias del proceso institucional y la salud de la organización. Mediante el seguimiento simultáneo de las medidas de reforma (en la iniciativa de administración reducida) y de las medidas de conducta (en la iniciativa del índice de salud de la organización), fue posible inferir cierta atribución entre ambos pilares de la labor. Por ejemplo, el resultado comunicado sobre el ahorro de tiempo acordado con los administradores era equivalente a 89 puestos de dedicación completa, lo cual permitía una reasignación de recursos de los servicios de apoyo a los servicios de primera línea a los clientes, o reinvertir en servicios administrativos. En relación con la cultura, el aumento de las calificaciones del índice de salud institucional de las dependencias en que se habían aplicado medidas de administración reducida era tres veces superior al del resto de la Oficina.

Fuente: Marco de resultados del Programa de Realineamiento Estratégico de la OMPI; informe de análisis de la Encuesta sobre Valores Básicos, 2011; Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT: información de la encuesta sobre el índice de salud institucional, 2018; y resumen de los resultados del Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT, 2018.

217. Los tipos de reformas con que se obtuvieron mejores resultados eran las orientadas al desarrollo de sistemas de gestión (gestión basada en los resultados y gestión de los riesgos institucionales), ya que el 50 % de las reformas de esa categoría contaban con un marco de medición de los resultados que abordaba, habitualmente de manera muy parcial, los productos y resultados en materia de gestión del cambio.

218. Una evaluación de la calidad de los marcos de resultados o beneficios de esas reformas puso de manifiesto que, en promedio, abordaban en parte los criterios descritos anteriormente. Solían incluir una serie de resultados previstos de la reforma, como una referencia limitada a resultados concretos de la gestión del cambio y a las medidas para evaluarlos. Aquellas que abordaban con mayor eficacia los resultados de la gestión del cambio se centraban en las percepciones del personal acerca de los cambios previstos, medidas de salud institucional, etc. (véanse otras orientaciones en el anexo III C).

Seguimiento y aprendizaje

219. La mitad de las reformas utilizaban en la práctica alguna forma de mecanismo de seguimiento y debate sobre sus progresos y su desempeño.

220. Muchos de los mecanismos utilizados eran informales y no se basaban en un marco claro de resultados e indicadores. Se trataba de reuniones de los equipos y deliberaciones virtuales entre instituciones y grupos en relación con los progresos, recurriendo a datos obtenidos de diversas fuentes. Las reformas institucionales que incluían sistemas claros de reunión de datos correspondientes a los resultados de la gestión del cambio solían emprender encuestas en diversas fases que abordaban la modificación de las prácticas y las conductas y reflejaban los cambios en esos sistemas de medición aplicando mecanismos de información obtenida de los diversos estratos de las organizaciones.

Evaluación de la gestión del cambio

221. En poco más de una tercera parte de las reformas institucionales evaluadas en el presente examen se llevaba a cabo algún tipo de examen o evaluación externos con el propósito de evaluar los resultados de la gestión del cambio (o bien por separado o bien como parte de un examen o evaluación más amplios de la reforma). La distribución de la práctica de evaluación era más uniforme, y variaba entre poco menos de una tercera parte de las reformas en las organizaciones pequeñas y la mitad en las reformas de organizaciones mayores.

222. Si bien se facilitó poca información sobre la práctica de evaluación, quienes llevaron a cabo las evaluaciones solían estar bajo la dirección de la oficina de evaluación independiente o interna de la organización o formaban parte de un examen externo realizado por una empresa de consultoría. Las evaluaciones se efectuaban en diferentes fases de las reformas. Las evaluaciones de mitad de período o en distintas fases solían estructurarse para conocer lo que había funcionado bien y lo que no durante la fase anterior. El Plan de Transformación y Estructura Mundial de la OMS (desde 2018 hasta la fecha), precedido por la Reforma de la OMS (2011-2017), por ejemplo, incluía tres evaluaciones para cada fase del proceso de reforma. Abordaban cuestiones relativas a la gestión del cambio, como la motivación del cambio, la utilización de redes de agentes del cambio y las evaluaciones del impacto en la organización. Las evaluaciones realizadas al concluir una reforma, o *ex post*, pueden ser útiles para ofrecer una visión global resumida y rendir cuentas respecto de lo que se ha logrado en comparación con lo que se había previsto.

223. En general, las evaluaciones han abordado de manera deficiente las dimensiones de la gestión del cambio en una reforma. Las evaluaciones solían concentrarse en los resultados y experiencias globales de la reforma, como si se han implantado los sistemas, se han adaptado las estructuras y se han liberado recursos. Raramente han examinado los cambios previstos en la práctica, las conductas y las actitudes efectivas con respecto a esos sistemas, estructuras y enfoques, que son fundamentales para su adopción y sostenibilidad. Tampoco se ha examinado en ellas la manera de abordar la gestión del cambio en el diseño y la aplicación de las reformas.

224. Las evaluaciones que tienen por objeto medir los cambios en esas dimensiones humanas tal vez requieran tiempo para observar la evolución de las reformas, o bien deberían establecerse criterios indirectos claros indicativos de los cambios a más largo plazo. Existen modelos de la evaluación del desarrollo muy apropiados para apoyar y evaluar la innovación y la adaptación en entornos dinámicos, como las reformas que incluyen la gestión del cambio. En esos enfoques de la evaluación los evaluadores tienden a ocupar una posición interna en el proceso, en vez de recurrir al enfoque externo tradicional. Se trata de integrar la evaluación en el proceso de aplicación y concentrarse en resultados rápidos en tiempo real que puedan influir en el cambio³⁹. Un ejemplo de ello es la labor piloto realizada por el UNFPA sobre la evaluación del desarrollo en el contexto de la gestión basada en los resultados.

225. Los inspectores recomiendan que las oficinas de evaluación de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas velen por que las próximas evaluaciones de importantes reformas institucionales estén diseñadas de modo que estudien tanto la medida en que la gestión del cambio se ha incorporado efectivamente en un proceso de reforma como los resultados de la reforma con respecto a los cambios efectivos en la práctica, la cultura y la conducta.

226. **También recomiendan que la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, bajo los auspicios del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, colabore con la red de especialistas en gestión del cambio, especialistas en presupuestos (por conducto de la Red de Finanzas y Presupuesto de la JJE) y especialistas en evaluación (por conducto del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas) a fin de preparar orientaciones sobre la presupuestación para tareas de medición, seguimiento y evaluación de la gestión del cambio en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas.** Algunas directrices, normas y ejemplos de casos de diferentes tipos de reformas ayudarían a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular a las que disponen de

menos recursos, a cumplir ciertos criterios sobre la forma de presupuestar para el cambio y evaluar sus resultados.

227. Se espera que la recomendación que figura a continuación mejore la eficiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 4

Los jefes ejecutivos deberían velar por que los recursos asignados a la gestión del cambio estuvieran claramente asignados a esa finalidad y por que los resultados previstos fueran objeto de medición, seguimiento y evaluación.

Notas del capítulo IV

- 21 Jerald Greenberg, "Organizational justice: the dynamics of fairness in the workplace", en Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 3 on maintaining, expanding, and contracting the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), págs. 271 a 327.
- 22 Georg Schreyögg y Christian Noss, "Reframing change in organizations: the equilibrium logic and beyond", *Academy of Management Proceedings*, vol. 2000, núm. 1 (Briarcliff Manor, Academy of Management, 2000).
- 23 Edgar H. Schein, "Defining organizational culture", *Classics of Organization Theory* vol. 3 (1985), págs. 490 a 502.
- 24 Véase WFP/EB.1/2017/11-C (Programa Mundial de Alimentos, 2017).
- 25 Resumen de casos de la DCI, "OCHA: Creating a Better OCHA" (no publicado, 2019).
- 26 Resumen de casos de la DCI, "OMS AFRO reform" (no publicado, 2019).
- 27 Existen diversos índices de la salud institucional. La OIT y la OMS se basaron en el índice diseñado por McKinsey&Company.
- 28 El Mayflower Group se constituyó con los siguientes objetivos: "a) formular elementos básicos que se incluirían en las encuestas de los miembros para facilitar comparaciones normativas entre empresas; b) intercambiar las mejores prácticas sobre el diseño, la administración y el análisis de los datos de las encuestas; y c) emprender investigaciones originales sobre la base normativa del grupo a fin de generar nuevas ideas para los miembros acerca de las tendencias de las actitudes de los empleados sobre temas clave". Existe documentación en que se describe la forma en que este grupo funciona y divulga las normas al tiempo que respeta las necesidades de confidencialidad en un medio extremadamente competitivo. Entre otros muchos, han sido miembros del Mayflower Group a lo largo de los años 3M, Allstate Insurance, AT&T, General Electric, Home Depot, Honeywell, IBM, Intel, PepsiCo, Procter & Gamble y Xerox. (Claude Ury, *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2017).)
- 29 Jean-Louis Denis, Lise Lamothe y Ann Langley, "The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations", *Academy of Management Journal*, vol. 44 (2001), págs. 809 a 837.
- 30 Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones, "Change management at the United Nations and the UNLOCK change model" (6 de noviembre de 2018); Éamonn V. Kelly, "Governance rules! The principles of effective project governance", documento presentado en el Congreso Mundial del Project Management Institute en 2010.
- 31 Gartner, "What is employee engagement?", 28 de noviembre de 2018, puede consultarse en: www.gartner.com/smarterwithgartner/what-is-employee-engagement/.
- 32 Mark Lowcock, Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, citado en el resumen del proyecto de nota sobre el segundo Foro de Agentes del Cambio, 27 y 28 de marzo de 2018.
- 33 Janis A. Cannon-Bowers y Clint Bowers, "Team development and functioning", en Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 1 on building and developing the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), págs. 597 a 650; y Eduardo Salas y otros, "Teams in space exploration: a new frontier for the science of team effectiveness", *Current Directions in Psychological Science*, vol. 24, núm. 3 (2015), págs. 200 a 207.
- 34 De las 11 organizaciones de las Naciones Unidas clasificadas como pequeñas en el presente examen, 8 no tenían una estrategia o plan de comunicación evidentes. En las 3 que los tenían, estos eran de buena calidad.
- 35 Jennifer Frahm y Kerry Brown, "First steps: linking change communication to change receptivity", *Journal of Organizational Change Management*, vol. 20, núm. 3 (2007): págs. 370 a 387.

- ³⁶ Steven D. Caldwell, “Organizational change”, en Steven G. Rogelberg (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Industrial and Organizational Psychology* (2ª ed.) (Thousand Oaks, California, Sage, 2017), págs. 1074 a 1076.
- ³⁷ S. I. Tannenbaum y C.P. Cerasoli, “Do team and individual debriefs enhance performance? A meta-analysis”, *Human Factors*, vol. 55, núm. 1 (febrero de 2013), págs. 231 a 245.
- ³⁸ “Cost-benefit analysis of change management”, puede consultarse en: www.prosci.com/resources/articles/cost-benefit-analysis-change-management.
- ³⁹ Véase, por ejemplo, Michael Quinn Patton, *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use* (Nueva York, Guilford Press, 2010).

V. Aprendizaje y adopción del cambio

228. En el capítulo final del presente informe la atención se desplaza de la gestión del cambio en el marco de las reformas concretas al propósito, las prácticas y las capacidades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, para adoptar el cambio como un proceso continuo.

229. Un concepto utilizado para describir la índole y la velocidad del cambio constante a que se enfrentan hoy las organizaciones de los sectores público y privado es el que se conoce como VUCA por sus iniciales en inglés: *volatile, uncertain, complex and ambiguous* (volátil, incierto, complejo y ambiguo). El modelo organizativo tradicional presupone cierto grado de predictibilidad en el medio en que se actúa, estructurado en torno a un proceso lineal y jerárquico de planificación y aplicación, en el cual el cambio puede realizarse en condiciones controladas con arreglo al modelo de descongelación-congelación-recongelación de Lewin que se ha descrito anteriormente. A medida que el medio en que actúa el sistema de las Naciones Unidas se ha ido haciendo más complejo e incierto, la consecuencia para las organizaciones es que deben estar estructuradas de una manera diferente, trabajar de una manera diferente y disponer de aptitudes diferentes de su personal.

230. En el presente capítulo se analiza la forma en que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han ido cambiando de orientación, cómo se están reestructurando y mejorando su capacidad para responder a este nuevo entorno y de qué manera y en qué situaciones el sistema o las organizaciones pueden apoyar con eficacia esta transición.

Resumen

231. Las observaciones empíricas reunidas en el presente examen sugieren que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas están realineando sus culturas y capacidades institucionales para responder a la complejidad y la magnitud crecientes de las exigencias, de conformidad con sus mandatos. No obstante, hasta la fecha la eficacia de esa respuesta ha sido desigual. La presente evaluación de las prácticas y capacidades de gestión del cambio pone de manifiesto acusadas diferencias entre las organizaciones, ya que solamente una cuarta parte de las 26 organizaciones examinadas consideraban que estaban afrontando esos desafíos con eficacia.

232. Tan solo siete organizaciones del sistema de las Naciones Unidas abarcadas en el presente examen habían establecido en su estructura orgánica dependencias o equipos permanentes o semipermanentes de gestión del cambio. Mientras que el análisis mostraba que el lugar donde se ubica la capacidad de gestión del cambio no es decisivo para obtener resultados en una reforma concreta, esas dependencias desempeñan una función más amplia, tanto si se trata de equipos permanentes como semipermanentes. Si la gestión del cambio está ubicada exclusivamente dentro de los límites de las estructuras de una reforma concreta, se corre el peligro de que el proceso de cambio toque a su fin cuando concluya la reforma. Esto puede ser prematuro, ya que las reformas no siempre llegan a un final definido sino que se interrumpen o se deja que acaben gradualmente a causa de la falta de recursos, de que no se han alcanzado los objetivos previstos o de que ha habido un cambio en la dirección ejecutiva. Para que la gestión del cambio desempeñe una función continua en el cambio institucional debe estar integrada en las estructuras y procesos orgánicos, más allá de los límites de reformas concretas con plazos establecidos.

233. Si bien las observaciones apoyan la hipótesis de que la dirección de las reformas basadas en la gestión del cambio debe estar ubicada en el nivel más alto, también es necesario que las reformas estén vinculadas a una función de recursos humanos estratégica y transformadora que las apoye. A menudo los expertos con conocimientos en selección de personal, sistemas para la gestión de la actuación profesional, incentivos, capacitación y aprendizaje se encuentran en los departamentos de recursos humanos, pero esa función debe transformarse de un modo que apoye el proceso de cambio y haga avanzar a las organizaciones a fin de que sean ágiles, estén dispuestas a correr riesgos y se orienten a la obtención de resultados.

234. A nivel de todo el sistema, las oportunidades para un cambio positivo son evidentes. La red del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales proporciona un buen canal para el aprendizaje y el crecimiento en materia de gestión del cambio, y aporta pruebas en apoyo de la reasignación de los expertos para utilizarlos en los lugares y en los momentos en que sean más necesarios. Esas redes deben ser promovidas de modo que vayan más allá de las personas que tuvieron la visión para iniciarlas, a fin de convertirse en entidades permanentes y autosostenidas.

A. Cambio de orientación

235. Un tema central del presente examen es la importancia de alinear la cultura institucional y las conductas individuales como facilitador estratégico para gestionar el cambio. Esto supone tener una cultura en cuyo marco los funcionarios se sientan cómodos con cambios constantes en su forma de trabajar, sean capaces de realizar múltiples tareas y manejar la ambigüedad y puedan adoptar decisiones rápidas a pesar de la complejidad y la incertidumbre⁴⁰.

236. Una cuarta parte de las organizaciones de las Naciones Unidas incluidas en el presente examen aplicaron como mínimo una reforma orientada parcial o totalmente a su cultura institucional, en la cual la manera en que los funcionarios trabajan, interactúan y se comportan era un elemento central para el diseño de la reforma⁴¹. Esas reformas centradas en la cultura se encontraban en todos los tipos y tamaños de organizaciones participantes. Además, esas reformas han aumentado en número e intensidad desde 2015, lo cual supone que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas reconocen cada vez más la importancia de realizar cambios destacados en su manera de trabajar. Sin embargo, había grandes variaciones en la calidad del diseño y la aplicación de esas reformas orientadas a la cultura: la mitad de las reformas obtuvieron calificaciones deficientes, y solo una cuarta parte obtuvo una buena calificación en el análisis de la intensidad de esas iniciativas realizado en el presente examen.

237. Comprender la cultura de trabajo y adaptarla a la misión y la visión de una organización, así como a los valores básicos del sistema de las Naciones Unidas, se considera fundamental. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas solo podrán gestionar el cambio con eficacia y generar valor si se concentran en su manera de trabajar y no únicamente en aquello que hacen.

B. Capacidades institucionales

238. La magnitud y la velocidad del cambio en el entorno en que se actúa encuentran su reflejo en el número y el alcance de las reformas que se han emprendido en las organizaciones de todo el sistema de las Naciones Unidas en el último decenio. Los datos reunidos como parte del presente examen ponen de manifiesto que en el período comprendido entre 2010 y 2017 se ha multiplicado por tres el número de reformas relacionadas con la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas: de nueve reformas activas en 2010 en las 26 organizaciones examinadas a 29 en 2017.

239. Con objeto de dar una respuesta proactiva, varias organizaciones han establecido una capacidad permanente en forma de dependencias o equipos de gestión del cambio. De las 26 organizaciones abarcadas en el presente examen, 7 (poco menos de una tercera parte) han establecido algún tipo de dependencia para coordinar la función de gestión del cambio.

240. Como se indica en el cuadro 2, las dependencias establecidas presentan varias características comunes. En primer lugar, se han constituido en general para responder a un importante llamamiento a favor del cambio en una organización y al reconocimiento de que se necesitaría alguna forma de supervisión y coordinación de la gestión del cambio para garantizar el éxito. Normalmente comenzaban como equipos establecidos para un período concreto y con un mandato limitado en relación con una reforma particular, pero se reconocía su valor y la dependencia quedaba establecida o integrada en una estructura permanente de modo que pudiera desempeñar una función continua en futuras actividades

de reforma y de cambio⁴². En segundo lugar, una de las funciones principales de esas dependencias ha sido la coordinación y la armonización de la gestión del cambio, lo cual es un reflejo del aumento del número y de la complejidad de las reformas que se están produciendo en esas organizaciones.

Cuadro 2

Capacidad establecida de gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas⁴³

<i>Organización/fecha</i>	<i>Origen y función</i>	<i>Características</i>
UNOPS, Grupo para la Gente y el Cambio y Equipo de Facilitación del Cambio De 2013 hasta la fecha	El Grupo para la Gente y el Cambio proporciona la dirección general de la gestión del cambio, y el Equipo de Facilitación del Cambio realiza la labor específica de micronivel en una reforma particular. La labor del equipo abarca el asesoramiento sobre el diseño, servicios consultivos, el seguimiento de los cambios, el análisis y la capacitación.	La capacidad de gestión del cambio en la UNOPS es parte integrante del Grupo para la Gente y el Cambio. El Director del Grupo forma parte del grupo superior de gestión de la UNOPS y depende directamente del Director Ejecutivo Adjunto. El Director del Grupo para la Gente y el Cambio cuenta con el apoyo de un administrador de “funciones sobre las personas” y un administrador de “funciones sobre el cambio”.
PMA, Equipo encargado de la gestión global del cambio en la División de Gestión de la Innovación y el Cambio De 2014 hasta la fecha	El Equipo y la División procuran coordinar y alinear las iniciativas relacionadas con la gestión del cambio a nivel institucional para evitar duplicaciones y lograr sinergias.	El Equipo encargado de la gestión global del cambio fue establecido en 2014 y más adelante se integró en la División de Gestión de la Innovación y el Cambio, establecida en 2015 a raíz de una reestructuración. El Director de la División depende directamente del Director Ejecutivo del PMA.
UNODC, Dependencia de Transformación Institucional y Gestión del Cambio, División de Gestión De 2015 hasta la fecha	Dirección del proceso local de aplicación de Umoja en la UNODC con una orientación específica a establecer nuevas formas de trabajar.	Comenzó con la aplicación de Umoja. Actualmente desempeña una función de gestión del cambio y el equipo del proyecto reorienta su actividad a incorporar aspectos de la gestión del cambio.
OCAH, Dependencia de Gestión del Cambio/Dependencia de Desarrollo Institucional De 2016 hasta la fecha	Establecida a raíz de una recomendación del examen funcional de 2015. Función: facilitar y “dirigir desde atrás” el proceso de gestión del cambio en la OCAH y promover la colaboración interdisciplinaria.	Tras concluir los elementos principales del proceso de aplicación del cambio, la Dependencia de Gestión del Cambio terminó su mandato y fue sustituida por la Dependencia de Desarrollo Institucional en 2018 para ocuparse del seguimiento de las reformas en curso a nivel interno y de las Naciones Unidas.
ACNUR, División de Gestión del Cambio y Equipo de Gestión del Cambio De 2017 hasta la fecha	Establecida por un período determinado con el objetivo específico de apoyar la aplicación de la evaluación institucional rápida, incluido el diseño de la descentralización y la regionalización de la organización. Actualmente se centra en el segundo de estos aspectos.	El Director de Gestión del Cambio depende directamente del Alto Comisionado. Se está estableciendo una estructura de gobernanza formal en los trimestres segundo y tercero de 2019.

<i>Organización/fecha</i>	<i>Origen y función</i>	<i>Características</i>
	El equipo desempeña funciones diferentes en diferentes iniciativas de cambio, desde apoyo al diseño a facilitación directa y capacitación de los equipos de tareas.	A partir de enero de 2020, un recién establecido Servicio de Transformación y Cambio, bajo la autoridad del Alto Comisionado Adjunto, constituirá una capacidad permanente y profesionalizada.
UNFPA, Secretaría de Gestión del Cambio De 2018 hasta la fecha	Constituida a raíz de la evaluación del plan estratégico 2014-2017, en que se señaló la falta de un proceso y un liderazgo claros de la gestión del cambio. La función de la Secretaría es facilitar la coherencia y la integración de los diversos procesos e iniciativas de gestión del cambio en el UNFPA. La Secretaría es el centro de coordinación de la línea de trabajo sobre gestión del cambio.	Depende del Director Ejecutivo Adjunto de Gestión, y del Comité Directivo del Proceso Global de Cambio. Está previsto que el mandato de la dependencia concluya en 2020.
OMS, Oficina Regional para África Se está constituyendo	Dedicada en particular a la Agenda de Transformación AFRO de la OMS, pero también organiza capacitación para el liderazgo, recopila las mejores prácticas, etc.	Un equipo de tres personas, aunque está contratando más personal con el objetivo de institucionalizar la función. Como consecuencia de los desafíos planteados en 2015-2017, la OMS reconoció que necesitaba una capacidad permanente de gestión del cambio.

241. En tercer lugar, desde el punto de vista jerárquico esas dependencias suelen estar ubicadas en estrecha proximidad con los jefes ejecutivos o los niveles superiores de la administración, como reflejo de la importancia estratégica que se otorga a la función de gestión del cambio en esas organizaciones.

242. Una cuestión conexas a este respecto es el papel que la función de gestión de los recursos humanos de una organización desempeña en la gestión del cambio. Las pruebas obtenidas en el sector privado sugieren que si bien es importante que haya una clara línea de responsabilidad entre quienes dirigen la gestión del cambio y la dirección superior de la organización, también es importante que la función de gestión de los recursos humanos de una organización desempeñe un papel más destacado que el que ha desempeñado tradicionalmente en materia de apoyo⁴⁴. Esto puede incluir contribuir a identificar equipos para el cambio basándose en el desempeño anterior, prestar apoyo en el diseño de mecanismos de recompensa y reconocimiento para las iniciativas de cambio y alinear las funciones internas de contratación, capacitación, actuación profesional y gestión del talento con las capacidades de gestión del cambio.

243. Varios casos de reforma pusieron de manifiesto que la gestión de los recursos humanos desempeñaba cada vez más un papel estratégico y no solo administrativo en las organizaciones. La creación de “estrategias sobre las personas” o una orientación a la “gestión de las personas” es algo más que un cambio de nombre; es una oportunidad para desempeñar el tipo de papel que aquí se contempla, a saber, identificar y apoyar aptitudes, como las de gestión del cambio, que esas organizaciones probablemente necesitarán en el futuro previsible.

244. Un buen ejemplo de ello se observó en la UNOPS, mediante el proceso de transformación de los recursos humanos gestionado en el período 2013-2016. Un examen

realizado en 2013 proponía que “la función de recursos humanos ocupara un lugar más destacado, lo cual exigía ir más allá de los elementos básicos de esa función para convertirla en un socio estratégico en la organización”. Los elementos clave de esa reforma se describen en el recuadro 11.

Recuadro 11

La gestión del cambio y la función de recursos humanos: la UNOPS

El impulso para el fortalecimiento de la función de recursos humanos en la UNOPS estaba estrechamente vinculado con la capacidad de gestión del cambio en la organización. Las mejoras en la capacidad de gestión del cambio fueron tanto una consecuencia de la transformación de los recursos humanos como un facilitador para el logro de la transformación.

El objetivo central de la reforma era establecer en la sede de la organización una función de recursos humanos más fuerte y más amplia que pudiera ser un socio estratégico para todas las dependencias de la organización. Gracias a la reforma, la gestión del cambio se ha convertido en una parte central del Grupo para la Gente y el Cambio, cuyas funciones generales incluyen la gestión del talento, la difusión exterior, el aprendizaje, las políticas de recursos humanos, la gestión de la excelencia y la calidad, y la gestión del cambio.

La capacidad interna de gestión del cambio se ha desarrollado progresivamente desde 2013 y se ha creado en toda la UNOPS una red de gestores del cambio. Si bien la gestión del cambio abarca esferas que van más allá de los recursos humanos, en este caso se ha desarrollado como respuesta al requisito de transformar la oferta de recursos humanos. Se ha impartido sistemáticamente a los socios de la función de recursos humanos capacitación en aptitudes y técnicas de gestión del cambio.

Fuente: Resumen de casos de la DCI sobre la Transformación de los Recursos Humanos en la UNOPS; y UNOPS, Options for alignment of UNOPS Headquarters Structure, 2013.

245. Sin embargo, aparte del caso de la UNOPS, lo que no siempre estaba claro en los otros casos examinados era si las organizaciones tenían o no estrategias de largo plazo en las que se combinaran las estrategias sobre las personas, las reformas estructurales y técnicas y la gestión del cambio.

246. Se espera que la recomendación que figura a continuación mejore la eficacia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 5

Los jefes ejecutivos deberían dar mayor relieve al papel que sus funciones estratégicas de gestión de los recursos humanos desempeñan en la gestión del cambio en las organizaciones. Ello incluiría promover cambios en las actitudes y conductas individuales, establecer mecanismos para reforzarlos y crear canales para comunicar la información obtenida de todo el personal.

Capacitación

247. Además de esas dependencias centralizadas, en diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas se ha establecido cierta capacidad de gestión del cambio en distintas formas. Aproximadamente el 40 % de las reformas institucionales del sistema de las Naciones Unidas incluían alguna forma de capacitación y/o desarrollo, y por tanto alguna forma de capacidad que podía utilizarse más allá del marco temporal o del ámbito de una única reforma. Sin embargo, en la mayoría de casos la capacitación se centraba en los aspectos técnicos de la propia reforma, incluidos los procedimientos y prácticas, más que en las aptitudes de comunicación, gestión y liderazgo necesarias para prestar apoyo a la gestión del cambio en curso.

248. Se reconoce que una capacitación orientada al cambio de las conductas y prácticas es compleja. No basta con aprender una nueva manera de hacer las cosas. No es raro que el

personal adquiera nuevos conocimientos, aptitudes o actitudes en un programa de capacitación y después no muestre ningún cambio de conducta en las rutinas de trabajo cotidianas en el empleo. Entre otras cosas, el apoyo de los supervisores y los colegas puede ser un factor importante que afecte la posibilidad de que los conocimientos, las aptitudes y las actitudes recién adquiridos durante la capacitación se traduzcan en un cambio de conducta en el empleo⁴⁵. La transferencia de lo aprendido en la capacitación es un elemento importante para crear capacidades a largo plazo.

249. La documentación científica sobre la evaluación de la capacitación en las organizaciones proporciona varios modelos útiles para evaluar las respuestas de los participantes a la capacitación que se imparte, incluso los tipos de capacitación que son más eficaces en circunstancias similares. El marco más conocido es el modelo de Kirkpatrick, de 1976, que formula cuatro niveles de resultados en la evaluación de la capacitación: a) reacciones – la medida en que el personal reconoce la capacitación impartida (calidad, pertinencia, forma de impartirla, etc.); b) aprendizaje – la medida en que se obtuvieron conocimientos; c) conducta – la medida en que la intervención modificó las conductas al volver al empleo; y d) resultados – beneficios económicos de la intervención expresados en la reducción de costos (por ejemplo) o en incrementos en otros resultados de interés para la organización. Otro ejemplo es el modelo de Robert Brinkerhoff para un aprendizaje de gran impacto, y su método del caso de éxito⁴⁶, en que se hace más hincapié en las características sistémicas del cambio institucional y que supone identificar los casos que han tenido más éxito y los que han tenido menos dentro de un programa y examinarlos con detalle. **Los inspectores sugieren que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tengan en cuenta esos modelos o modelos similares cuando evalúen la capacitación en apoyo de la gestión del cambio, ya que proporcionan una base clara para determinar su eficacia.**

La utilización de consultores y su función

250. El 50 % de las reformas relacionadas con la gestión del cambio en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas recurrían a los servicios de consultores externos. Como se ha descrito en el capítulo IV, las aportaciones de los consultores variaban desde la labor de diagnóstico o de diseño hasta el apoyo durante la aplicación.

251. Se identificaron dos pautas. En la primera, se observó que la utilización de consultores era más destacada en las reformas de las organizaciones medianas y grandes (en comparación con las pequeñas) del sistema de las Naciones Unidas. Tan solo en un 17 % de las reformas emprendidas en organizaciones pequeñas se utilizaron consultores, en comparación con el 53 % en las organizaciones medianas y el 50 % en las organizaciones grandes. No hay indicios de que las organizaciones pequeñas tuvieran una mayor capacidad de gestión del cambio integrada que las organizaciones medianas y grandes, de modo que esa diferencia puede ser reflejo de las limitaciones financieras, o de considerar que no se requería el apoyo de consultores. Esta última explicación guarda relación con la conclusión presentada en el capítulo II en el sentido de que el tamaño de una organización es un factor determinante de la adopción de la gestión del cambio, ya que las organizaciones de menor tamaño presentan menos elementos críticos de la gestión del cambio en la planificación y aplicación de sus reformas.

252. En segundo lugar, algunas organizaciones indicaron que abordaban con prudencia la utilización de consultores y manifestaron que era importante tener una idea clara de dónde comenzaba y terminaba la función de los consultores, y también la necesidad de que las aportaciones de estos guarden correspondencia con una estrategia más amplia y una capacidad interna para absorber y utilizar dichas aportaciones. En esas organizaciones se reconocía el valor que tiene “saber lo que no se sabe” y obtener los conocimientos especializados necesarios. Sin embargo, existía un contrapeso en el reconocimiento de que depender de consultores externos exige ciertos compromisos. Ello incluye un déficit de conocimientos: si los conocimientos especializados no se han incorporado suficientemente en la organización se crea un déficit de capacidad cuando los consultores dejan de estar presentes; o el hecho de que los procesos y medidas que utilizan los consultores no estén bien adaptados al contexto singular de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

253. Las observaciones generadas en el presente examen apuntan a varios ejemplos de gestión eficaz de las aportaciones de consultores al tiempo que se evitan las dificultades señaladas. Normalmente esto supone contar con un claro plan de colaboración y de intercambio de conocimientos en el empleo que vaya disminuyendo con el tiempo. También tiene implicaciones de costos, ya que la colaboración de los consultores puede ser necesaria durante un período prolongado, aunque se vaya reduciendo.

Aprendizaje de la actividad en la propia organización

254. Para observar si las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han mejorado su aplicación de la gestión del cambio con el tiempo, se compararon las calificaciones de la presencia de elementos críticos en la primera reforma de cada organización y en la más reciente realizada en la misma organización. Los datos presentan un cuadro desigual. En la mitad de las organizaciones para las que se había incluido más de una reforma en la muestra del examen se observó una mejora de la presencia de elementos críticos con el tiempo, mientras que en la otra mitad se observó una disminución.

255. Hay varios motivos para ello. En primer lugar, si bien todas las reformas abarcadas en el presente examen estaban lideradas por la administración superior, únicamente una tercera parte de las organizaciones han establecido funciones de gestión del cambio. Como se ha señalado en el anterior capítulo sobre los facilitadores de la gestión del cambio, el liderazgo es importante, pero lo es igualmente la coalición rectora que incluya las capacidades centralizadas establecidas y las capacidades creadas en toda la organización, como los agentes del cambio. Sin esa capacidad integrada para la gestión del cambio se reducirán las posibilidades de un crecimiento continuo y de aprendizaje a partir de lo que se ha hecho.

256. En segundo lugar, con frecuencia las propias reformas han estado bastante separadas dentro de una misma organización. Han sido lideradas por diferentes departamentos o equipos (aunque bajo el liderazgo de la administración superior), con orientaciones específicas diversas, introduciendo diferentes tipos de reforma en diferentes marcos cronológicos. Sin embargo, cuando no existe un equipo o una capacidad transversal de gestión del cambio, se observa una inexistencia de aprendizaje entre una reforma y la siguiente. Esta función de coordinación y aprendizaje es fundamental para el mandato de muchas de las dependencias permanentes de gestión del cambio.

C. Prácticas y oportunidades a nivel de todo el sistema

257. Al abordar la gestión del cambio desde una perspectiva que abarque todo el sistema de las Naciones Unidas destacan dos cuestiones. Primero, un mecanismo de aprendizaje e intercambio de las experiencias respectivas es importante para brindar orientación e incluso para establecer instrumentos y criterios que son pertinentes y útiles en el contexto del sistema de las Naciones Unidas. Segundo, también se justifica la existencia de una plataforma mediante la cual puedan identificarse y movilizarse los conocimientos especializados que respondan a distintas necesidades comunes a diferentes organizaciones.

Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales

258. El Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales fue establecido en 2015 para responder a una necesidad reconocida de generar una transformación de la cultura del sistema de las Naciones Unidas. Está bajo la dirección de la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, y durante los primeros años recibió un apoyo considerable del equipo de consultoría de gestión del PNUD. Se dedica especialmente al fortalecimiento de los conocimientos y aptitudes; la documentación, mediante estudios de casos, de las mejores prácticas y lecciones aprendidas por las entidades de las Naciones Unidas en materia de gestión del cambio; la prestación de servicios consultivos; y la constitución de una red y una comunidad de práctica de todas las personas dedicadas a la gestión del cambio en el sistema de las Naciones Unidas.

259. Hay dos características del enfoque adoptado por el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales que presentan interés. Primero, la estrategia de la iniciativa se refuerza a sí misma; realiza su labor de asesoramiento atendiendo a la demanda; prepara orientaciones, que incluyen un modelo de gestión del cambio del Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales; realiza estudios de casos orientados al sistema de las Naciones Unidas acerca de distintos temas de la gestión del cambio; imparte capacitación sobre la gestión del cambio; y convoca periódicamente una red de especialistas en gestión del cambio y personal directivo superior de todo el sistema de las Naciones Unidas. Cada uno de esos elementos aporta credibilidad al otro y crea un mecanismo robusto y respetado para fortalecer la práctica de la gestión del cambio en el sistema de las Naciones Unidas.

260. Segundo, la red misma tiene un considerable poder de convocatoria y de comunicación en el sistema de las Naciones Unidas. Ha conseguido atraer la atención de funcionarios de categoría de Secretario General Adjunto, así como de especialistas de diversos ámbitos técnicos de todo el sistema que tienen una función y un interés genuino en la creación de un cambio sostenible. Esas interacciones periódicas, convocadas mediante una red oficiosa para intercambiar experiencias, son sumamente importantes como medio para aprender y reforzar las buenas prácticas y tienen el potencial de ser reproducidas en otras esferas.

261. Por tratarse de un proyecto más que de una dependencia establecida, el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales tiene una mayor flexibilidad a la hora de actuar, lo cual le permite trabajar de manera orgánica como plataforma en todo el sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, esto significa también que no necesariamente se reconocen su función y su condición, ya que no goza de un carácter formal en el sistema de las Naciones Unidas. Como el mecanismo se halla relativamente en su infancia, depende para avanzar de unas personas capaces y dedicadas. Desde la perspectiva del sistema de las Naciones Unidas puede considerarse un experimento natural acerca de si el sistema de las Naciones Unidas puede reconocer efectivamente o no otras formas de trabajar y adoptarlas.

262. El Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales se financia con cargo a un modelo de pago por servicios en lo que respecta a su labor consultiva y de capacitación, mediante recursos extrapresupuestarios y con el apoyo de la propia Escuela Superior del Personal de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta la financiación muy limitada que aportan las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la imprevisibilidad de los ingresos procedentes de los servicios consultivos, la estabilidad financiera del proyecto no está asegurada.

263. Se espera que la recomendación que figura a continuación fortalezca la coherencia y la armonización entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Recomendación 6

Los jefes ejecutivos deberían incluir un tema del programa de la próxima reunión del Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación para examinar la forma de prestar apoyo al Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales de modo que pueda desempeñar una función más destacada en las reformas del sistema de las Naciones Unidas.

Capacidad y movilidad a nivel de todo el sistema

264. Para alcanzar una comprensión de las capacidades pertinentes existentes en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales llevó a cabo en 2018 una actividad de representación gráfica de los perfiles de los miembros de la red de gestión del cambio⁴⁷. Ello incluía una encuesta entre aproximadamente 40 personas de la red que habían sido identificadas previamente como poseedoras de conocimientos técnicos pertinentes. Esas personas procedían de 11 organizaciones distintas del sistema de las Naciones Unidas, y de

14 departamentos u oficinas distintos de la Secretaría. Realizan funciones de respuesta a situaciones de crisis, asistencia humanitaria, mantenimiento de la paz, derechos humanos, asuntos políticos y desarrollo. Casi todas esas personas habían trabajado en más de una organización del sistema de las Naciones Unidas a lo largo de su carrera profesional, lo cual demostraba una comprensión profunda de diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas.

265. Una quinta parte de esas personas tenían alguna titulación en la esfera de la gestión del cambio, y casi la mitad habían recibido capacitación en comunicación, asesoramiento, facilitación o diseño de programas. Por lo que respecta a los conocimientos especializados, se pidió a los encuestados que se evaluaran a sí mismos en una escala de cuatro puntos que abarcaba desde ningún conocimiento hasta un conocimiento profundo. Más del 50 % de los encuestados declararon que tenían muy buenos conocimientos especializados en gestión del cambio, una cuarta parte en cultura institucional y cambio de las conductas y otra cuarta parte en comunicaciones. Por lo que respecta a sus funciones en las reformas, la mayoría eran líderes internos de la gestión del cambio, asesores y especialistas técnicos. Unos pocos (11 %) eran responsables del cambio: encargados de la adopción de decisiones de nivel ejecutivo. Casi todos (97 %) habían trabajado en reformas relacionadas con la gestión del cambio antes de desempeñar su función actual.

266. Esos datos son un testimonio de la capacidad interna, en gran medida latente, que existe en el sistema de las Naciones Unidas para prestar apoyo a las reformas de gestión del cambio a nivel de todo el sistema. El Comité de Alto Nivel sobre Gestión de la JJE lo ha reconocido de manera general y en 2016 declaró que establecería “una fuerza de trabajo global del sistema de las Naciones Unidas”, que incluiría mecanismos para apoyar la movilidad y para el desarrollo de aptitudes en todo el sistema⁴⁸. Este debe considerarse un hecho positivo si aborda las necesidades y oportunidades que se han descrito en el presente documento.

Notas del capítulo V

⁴⁰ EY, “Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen” (2016), pág. 15.

⁴¹ Mientras que esto no representa más que el 28 % del conjunto de la muestra de reformas analizada, es una señal positiva de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han reconocido la necesidad de concentrarse en la cultura. De las 47 reformas analizadas, 12 se centraban parcial o totalmente en la cultura institucional. Esas 12 reformas eran ejecutadas por 11 organizaciones (1 organización tenía 2 reformas centradas en la cultura).

⁴² Sobre la base de la información obtenida en las entrevistas que se mantuvieron durante el proceso de examen y detalladas en los resúmenes de casos si era pertinente.

⁴³ El PNUD también ha establecido una capacidad de gestión del cambio, pero no pudo incluirse en el presente examen.

⁴⁴ EY, “Succeeding in the VUCA paradigm: making change happen” (2016), pág. 22.

⁴⁵ Kenneth G. Brown y Traci Sitzmann, “Training and employee development for improved performance”, en Sheldon Zedeck (ed.), *APA Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 2 on selecting and developing members for the organization (Washington, D.C., American Psychological Association, 2011), págs. 469 a 503.

⁴⁶ Brinkerhoff Evaluation Institute; véase www.brinkerhoffevaluationinstitute.com/publications.html.

⁴⁷ Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas, encuesta sobre la capacidad realizada por el Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales, 2018.

⁴⁸ Véase CEB/2016/5.

Anexo I

Lista de las reformas examinadas

<i>Número</i>	<i>Organización</i>	<i>Título de la reforma</i>	<i>Análisis de la reforma</i>	<i>Análisis de la gestión del cambio</i>
1	Naciones Unidas*	1. Umoja	Sí	Sí
2	Naciones Unidas*	2. Modelo global de prestación de servicios	Sí	n.d.
3	Naciones Unidas*	3. Crear una OCAH mejor	Sí	Sí
4	UNCTAD	1. Gestión basada en los resultados	Sí	Sí
5	UNCTAD	2. Nairobi Mafikiano	Sí	Sí
6	CCI	1. Laboratorio de innovaciones	Sí	Sí
7	PNUMA	1. Gestión y aplicación de programas	Sí	Sí
8	PNUMA	2. Restructuración y regionalización	Sí	Sí
9	PNUMA	3. Reformas internas	Sí	Sí
10	UNFPA	1. Regionalización	Sí	Sí
11	UNFPA	2. Proceso de cambio amplio	Sí	Sí
12	ONU-Hábitat	1. Proceso de cambio de ONU-Hábitat	Sí	Sí
13	ACNUR	1. Reforma estructural y de gestión	Sí	Sí
14	ACNUR	2. Proceso de cambio del ACNUR	Sí	Sí
15	UNICEF	1. Recursos Humanos	Sí	Sí
16	UNICEF	2. Reposicionamiento estratégico	Sí	Sí
17	UNICEF	3. Plan de gestión de oficinas	Sí	Sí
18	UNICEF	4. Sistema de gestión de la actuación profesional	Sí	Sí
19	UNODC	1. Umoja	Sí	Sí
20	UNODC	2. Marco para las Relaciones con las Entidades Externas	Sí	Sí
21	UNOPS	1. Transformación de los Recursos Humanos	Sí	Sí
22	UNOPS	2. Reforma de la calidad de los procesos y proyectos	Sí	Sí
23	UNOPS	3. Modalidad de acuerdos con contratistas individuales internacionales	Sí	n.d.
24	UNOPS	4. Planificación de los Recursos Institucionales	Sí	Sí
25	OOPS	1. Reforma sobre la Salud	Sí	Sí
26	OOPS	2. Reforma sobre la Educación	Sí	n.d.
27	ONU-Mujeres	1. Estructura regional	Sí	Sí
28	PMA	1. Un PMA apto para su finalidad	Sí	Sí

<i>Número</i>	<i>Organización</i>	<i>Título de la reforma</i>	<i>Análisis de la reforma</i>	<i>Análisis de la gestión del cambio</i>
29	PMA	2. Hoja de ruta integrada	Sí	Sí
30	FAO	1. Sistema Mundial de Gestión de Recursos	Sí	Sí
31	FAO	2. Política revisada sobre consultores internacionales	Sí	Sí
32	FAO	3. Medidas de gestión de los riesgos y de control interno	Sí	Sí
33	OIEA	1. Rendición de cuentas	Sí	Sí
34	OIEA	2. Proyecto AIPS	Sí	Sí
35	OACI	1. Gestión del Desempeño Institucional	Sí	Sí
36	OACI	2. Gestión de los Riesgos Institucionales	Sí	Sí
37	OIT	1. Examen de los procesos institucionales	Sí	Sí
38	OIT	2. Transformación de la tecnología de la información	Sí	Sí
39	OIT	3. Implantación del Sistema Integrado de Información sobre los Recursos – planificación de los recursos institucionales	Sí	Sí
40	OMI	1. Examen y Reforma de la Organización	Sí	Sí
41	UIT	1. Gestión – Planificación estratégica	Sí	Sí
42	UIT	2. Política de igualdad de género e integración de la perspectiva de género	Sí	Sí
43	UNESCO	1. Plan de Inversión para una Ejecución Eficaz	Sí	Sí
44	ONUDI	1. Programa de Cambio y Renovación Orgánica	Sí	Sí
45	OMT	1. Plan de Contratación de Colaboradores	Sí	n.d.
46	UPU	1. Reforma de la Unión	Sí	n.d.
47	OMS	1. Reforma de la OMS 2011-2017	Sí	Sí
48	OMS	2. Agenda de Transformación AFRO	Sí	Sí
49	OMS	3. Plan de Transformación y Estructura Mundial 2018-2020	Sí	Sí
50	OMPI	1. Programa de Realineamiento Estratégico	Sí	Sí
51	OMPI	2. Introducción de la gestión de los riesgos institucionales	Sí	Sí
52	OMM	1. Reforma de los Órganos Constitutivos	Sí	Sí

* Como se indica en ST/SGB/2015/3

n.d.: Indica que las reformas se encontraban en una etapa demasiado temprana de su ciclo de reforma o que no había pruebas suficientes de gestión del cambio.

De las 28 organizaciones participantes, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA) y el PNUD no pudieron entrar en el presente examen..

Anexo II

Clasificación de las organizaciones participantes

Con objeto de hacer más específicas las recomendaciones, todas las organizaciones participantes en la DCI se clasificaron en función de su tamaño. Habida cuenta de que el tamaño se define tanto por la plantilla como por las finanzas de una organización, se asignó la misma ponderación a ambos elementos. Las cifras de personal correspondientes a 2017 se tomaron de un examen de la DCI de 2018 (JIU/REP/2018/4) y las cifras sobre los ingresos totales para 2017 se tomaron de los datos reunidos en un informe de la JJE (A/73/460). Sobre la base de esas estadísticas, las organizaciones se han agrupado de la manera siguiente:

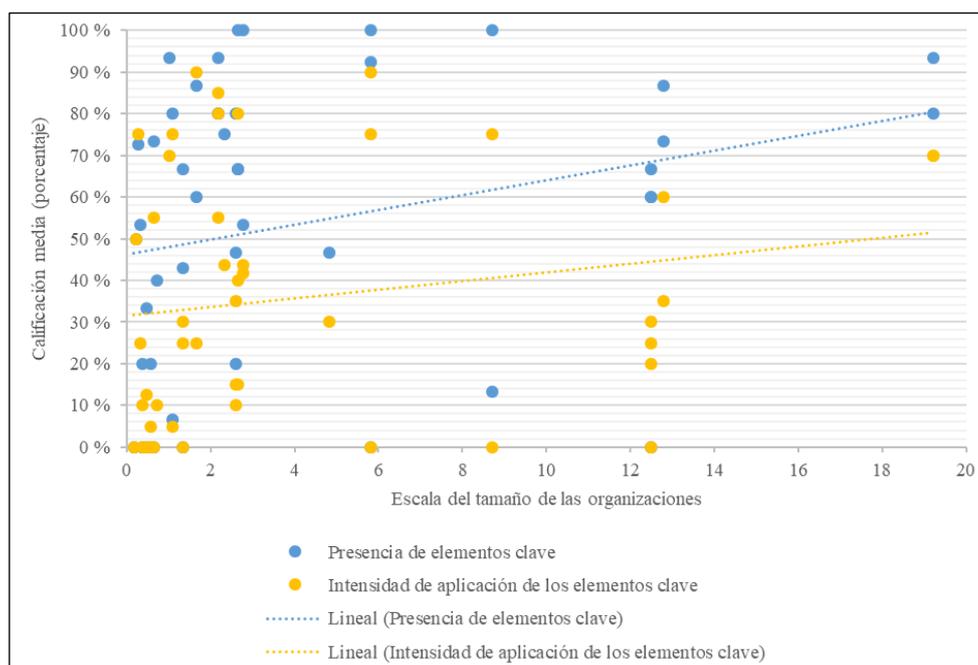
- **Pequeñas:** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Centro de Comercio Internacional (CCI), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Marítima Internacional (OMI), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Organización Mundial del Turismo (OMT), Unión Postal Universal (UPU) y Organización Meteorológica Mundial (OMM).
- **Medianas:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).
- **Grandes:** Secretaría de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS).

Las organizaciones participantes en la DCI también se agruparon con arreglo a su mandato predominante a fin de determinar la existencia de tendencias o correlaciones en los datos. El mandato predominante se asignó basándose en el porcentaje de gastos en cada una de las categorías de gastos con arreglo a los datos de la JJE para 2017 (véase A/73/460). Sin embargo, no se observaron pautas significativas en lo relativo a la gestión del cambio, por lo cual esa clasificación no se utilizó en el presente informe.

Anexo III

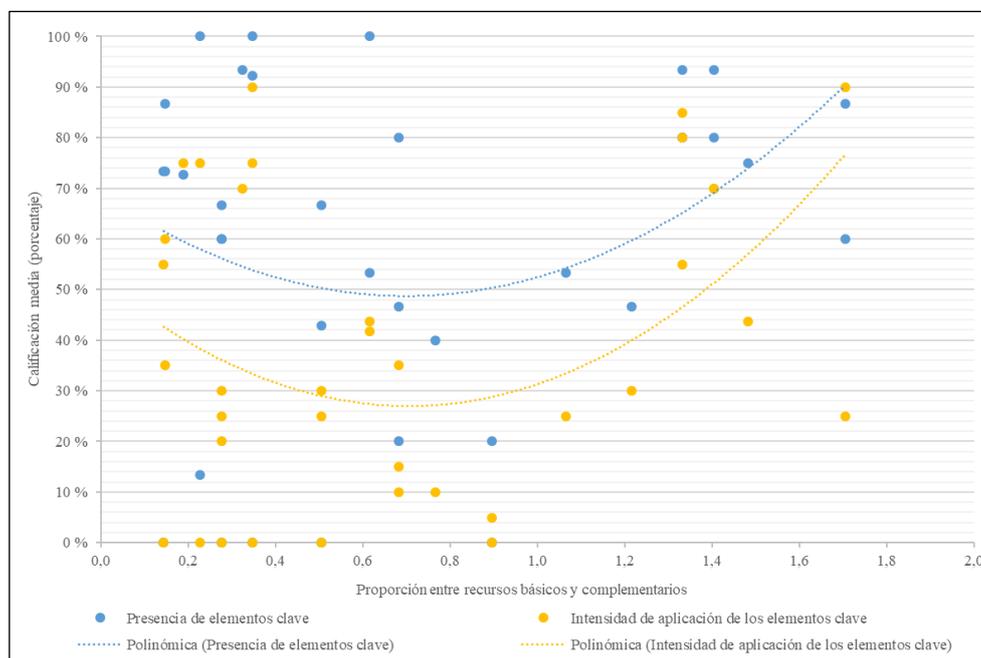
Información adicional

A. Relación entre el tamaño de la organización y la presencia y la intensidad de aplicación de elementos clave de la gestión del cambio



Fuente: Análisis de la DCI, sobre la base de marcos para la presencia y la intensidad de aplicación de elementos, y de datos de la JJE para 2017.

B. Financiación básica y complementaria de cada organización de las Naciones Unidas (2016) en relación con la presencia y la intensidad de aplicación de la gestión del cambio



Fuente: Análisis de la DCI, sobre la base de marcos para la presencia y la intensidad de aplicación de elementos, y de datos de la JJE para 2017.

Nota: Las correlaciones no son estadísticamente significativas aplicando a los datos múltiples modelos de regresión; la proporción entre fondos básicos y complementarios se limita a 2. Esto reduce el tamaño de la muestra de 42 a 36, aunque la relación no varía.

C. Ejemplos de resultados e indicadores de la gestión del cambio

Los resultados de la gestión del cambio tienen que ver con las decisiones y prácticas de las personas tomadas como objetivo en las iniciativas de gestión del cambio. Las medidas deben planearse con arreglo a una secuencia determinada, dado que las personas —y sus prácticas y conductas— son el objetivo central del cambio que se pretende. Basándose en los estudios y en las observaciones de los casos, los resultados se clasificaron en tres grupos, a saber, inmediatos, intermedios y de largo plazo.

Los resultados inmediatos pueden guardar relación con la reacción a los cambios propuestos, atribuible a:

- La comprensión
- La aceptación de valores compartidos
- El conocimiento de aquello que se comunica
- Una percepción positiva

Los posibles indicadores, criterios de medición y pruebas podrían incluir el incremento del compromiso de los interesados, de la moral y de la preparación para la nueva forma de trabajar; la adquisición de conocimientos (para desempeñar con eficacia las funciones y responsabilidades, o para comprender los cambios que se pretenden); el empoderamiento del personal; estudios que determinen los niveles de satisfacción (o, por el contrario, los niveles de resistencia al cambio); y estudios sobre la satisfacción de los clientes —según convenga. Entre los indicadores indirectos figuran los criterios para evaluar el alcance de los componentes de gestión del cambio de la iniciativa, a saber:

- El número de contactos y/o puntos de participación
- Mediciones de la participación a distintos niveles:
 - Responder a una encuesta
 - Formular comentarios y ofrecer información (por ejemplo mediante comentarios publicados en un sitio web)
 - Participar activamente en el diseño de la solución

Los **resultados intermedios** pueden relacionarse con la adopción de los cambios y la adaptación a ellos que pretenden los interesados o los usuarios que son objetivo del cambio; por ejemplo, en el caso del Examen de los Procesos Orgánicos de la OIT, la adopción de nuevos criterios e índices. Deberían tenerse en cuenta los indicadores, criterios de medición y pruebas con respecto a las mejoras en la disposición al cambio, la flexibilidad y la adaptabilidad en la organización; al igual que los incrementos de la utilización por los interesados de la nueva forma de trabajar y del dominio que tienen de ella. Para ello pueden utilizarse encuestas que midan cuestiones como las siguientes:

- El número de funcionarios que pueden aplicar las nuevas prácticas de trabajo
- El número de funcionarios dedicados a funciones específicas
- Los datos sobre la demanda en comparación con el número de funcionarios utilizados para responder a ella
- Resultados basados en la información proporcionada por los usuarios sobre los niveles de servicio antes y después de la reforma

Los estudios de la salud institucional, como los que se utilizan en la OIT (basados en los trabajos de McKinsey), pueden ser una medida de los resultados inmediatos (en torno a los niveles de percepción del cambio) y, con el tiempo, una medida de los resultados intermedios (acerca del nivel efectivo de adopción y adaptabilidad).

Los **resultados y efectos de largo plazo** pueden referirse a una situación de cambio más permanente, en que se logran mejoras sostenidas de la práctica y las conductas, y en que los resultados tienen efectos en los objetivos globales de la reforma. Las medidas de los resultados y efectos a largo plazo pertenecientes a la conexión entre la gestión del cambio y la propia reforma pueden incluir:

- Los ahorros de costos
- Los ahorros de tiempo
- La mejora del nivel de los servicios
- La reducción de los riesgos

Fuente: Definición y guía del proyecto sobre la gestión del cambio de la DCI, 2018 (documento complementario I).

Anexo IV

Marco de la “presencia de elementos clave” de la gestión del cambio

Fase de preplanificación (motivación del cambio)

1. Existencia de una justificación y un propósito claros para la gestión del cambio en la reforma institucional.
2. Existencia de un claro marco de supervisión que vincule la gestión del cambio con la reforma institucional (gobernanza).
3. Existencia de una clara estructura de gestión que vincule la gestión del cambio con la reforma institucional.
4. Existencia de cualquier forma de participación previa del personal, o utilización de datos de encuestas del personal y/o evaluaciones de la disposición al cambio para determinar la necesidad del cambio y los ámbitos de cambio.

Planificación (planificación de la gestión del cambio)

5. Existencia de una estrategia o plan de participación, ya sea independiente o como parte de un plan general de gestión del cambio.
6. Existencia de una estrategia o plan de comunicación, ya sea independiente o como parte de un plan general de gestión del cambio.
7. Existencia de una estrategia o plan de capacitación, ya sea independiente o como parte de un plan general de gestión del cambio.
8. Existencia de una planificación de la gestión del cambio basada en modelos tomados de los estudios académicos, el sector privado o las Naciones Unidas (Laboratorio de las Naciones Unidas para el Cambio y los Conocimientos Institucionales), y/o de experiencias anteriores en gestión del cambio en la organización, o en otras organizaciones.

Presupuestación (para la gestión del cambio)

9. Existencia de una financiación claramente asignada a las actividades de gestión del cambio (que puede incluir la utilización de recursos en especie, como el tiempo de personal claramente delimitado).

Aplicación (de la gestión del cambio)

10. Existencia de una responsabilidad de los niveles superiores de la administración en la iniciativa de gestión del cambio.
11. Existencia de personas con conocimientos y experiencia en gestión del cambio, con funciones designadas específicamente para la gestión del cambio en la reforma.
12. Existencia de medidas específicas de gestión del cambio.

Evaluación (de la gestión del cambio)

13. Existencia de un marco de beneficios o resultados y/o un plan para el aprendizaje reflexivo y la evaluación con fines de perfección, a fin de evaluar los productos, resultados y efectos de la gestión del cambio.
 14. Existencia de mecanismos internos y prácticas de seguimiento, aprendizaje formativo y aprendizaje reflexivo utilizados durante el proceso de aplicación.
 15. Existencia de evaluaciones o exámenes externos *ex post* o recapitulativos que incluyan aspectos de gestión del cambio.
-

Anexo V

Resumen de las medidas que deben adoptar las organizaciones participantes sobre la base de las recomendaciones de la DCI JIU/REP/2019/4

	Efecto deseado	Naciones Unidas, sus fondos y programas															Organismos especializados y OIEA													
		JJE	Naciones Unidas*	ONUSIDA	UNCTAD	CCI	PNUD	PNUMA	UNFPA	ONU-Hábitat	ACNUR	UNICEF	UNODC	UNOPS	OOPS	ONU-Mujeres	PMA	FAO	OIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM
Informe	Para la adopción de medidas	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Para información	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recomendación 1	f		L	L			L		L		L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recomendación 2	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 3	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 4	h		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 5	f		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recomendación 6	d		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Leyenda: L: Recomendación para la adopción de medidas por el órgano legislativo E: Recomendación para la adopción de medidas por un jefe ejecutivo

: Recomendación que no requiere medidas de esta organización

Efecto previsto: a: mejora de la transparencia y la rendición de cuentas; b: difusión de buenas prácticas/mejores prácticas; c: mejora de la coordinación y la cooperación; d: fortalecimiento de la coherencia y la armonización; e: mejora del control y el cumplimiento; f: mejora de la eficacia; g: ahorro económico significativo; h: mejora de la eficiencia i: otros.