

# **ESTRATEGIAS DE CAMBIO Y CONTRATOS DE GESTIÓN**

**Koldo Echebarria Ariznabarreta**

División Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil  
(Banco Interamericano de Desarrollo)

## **INDICE**

*Introducción*

**CAMBIAR EL CAMBIO**

**ESTRATEGIAS QUE FUNCIONAN**

*De una lógica normativa a una lógica relacional*

*Basar el diagnóstico en la realidad*

*Lograr un compromiso entre objetivos, recursos y obstáculos*

*Implantación como adaptación*

*Prestar atención a los factores de institucionalización*

**EL CONTRATO COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO**

*Finalidad*

*Modalidades*

*Diseño y gestión de los contratos*

*Especificaciones*

*Objetivos e indicadores*

*Duración*

*Incentivos y sanciones*

*Negociación*

*Resolución de controversias*

*Seguimiento y evaluación*

*Conclusiones*

**BIBLIOGRAFÍA**

---

\* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

## **INTRODUCCIÓN**

La extensión y profundidad de los cambios experimentados por el sector público en las dos últimas décadas ha quebrado la vieja percepción de que reformar el sector público era poco menos que imposible. Hemos asistido a transformaciones, a veces espectaculares, que han modificado el comportamiento de millones de funcionarios, con efectos tangibles sobre los bienes y servicios públicos que reciben los ciudadanos. La constatación de este movimiento y sus profundas implicaciones en la realidad, ha hecho expresar a algún comentarista que el sector público ha pasado de largos periodos de estabilidad interrumpidos por reformas a un proceso ininterrumpido de reformas, en el que apenas hay pequeños respiros de estabilidad. El Estado, como alguien pronosticó a principios de los setenta, ha dejado de ser un elemento estable de nuestras sociedades (Schon, 1971).

Con diferentes intensidades, según la experiencia de diferentes países y organizaciones, los cambios se han producido con un alcance, profundidad y continuidad inesperada. ¿Qué es lo que ha hecho que planteamientos de reforma administrativa que quedaron frustrados en el periodo anterior hayan producido un impacto tan fuerte en los últimos años? ¿Qué es lo que ha sido diferente para remover obstáculos que parecían insuperables a la hora de cambiar las cosas? Las respuestas hay que buscarlas en dos tipos de factores, externos e internos al propio proceso de cambio.

Los factores externos son de carácter contextual. Las transformaciones en el entorno se convierten, normalmente, en presiones más inmediatas para el cambio cuando se presentan a través de fuertes presiones económicas incontestables. La crisis fiscal ha sido en la mayoría de los países el detonante inmediato de las reformas. Ahora bien, los factores contextuales representan una condición necesaria, aunque no suficiente, para cambiar organizaciones grandes y complejas (ver Pettigrew, 1992). Su concurrencia no garantiza que el cambio se produzca, ni que del mismo se deriven los resultados deseados. Para hacer realidad un nuevo orden de cosas es imprescindible, además, acertar en la elección de la estructura de razonamiento bajo la que se asocian los instrumentos del cambio a los objetivos que se pretende conseguir. En otras palabras, hay que dotarse de una lógica de actuación que sea eficaz para la transformación del sistema.

Esta lógica se expresa en lo que denominamos las estrategias de gestión del cambio, es decir, las pautas de intervención que se derivan de las diversas combinaciones posibles entre los elementos que en los que puede descomponerse todo proceso de cambio (Dror, 1976: 126): el alcance de la actuación emprendida, la secuencia de sus pasos, los sujetos participantes, el reparto de responsabilidades, las medidas adoptadas y los recursos disponibles, constituyen algunos de estos elementos, cuya diferente configuración determina el enfoque metodológico seleccionado para gestionar el cambio.

### **CAMBIAR EL CAMBIO**

La percepción de fracaso que rodeaba la experiencia del cambio en la reforma administrativa se relaciona con su incapacidad para hacer realidad los cambios anunciados. La implantación era el “talón de Aquiles” de la reforma (Caiden, 1976), sin que nada hiciera pensar que esta vez las cosas fueran a ser diferentes. La mayoría de sus propuestas se abandonaban silenciosamente, al verse incapaces de remontar los obstáculos en los que tropezaba su puesta en práctica. La frustración no se explica tanto por la aparición de maniobras explícitas de signo contrario, sino por la vulnerabilidad de su estrategia al contacto con la realidad. La inercia de los factores que tienden a que las organizaciones sigan haciendo lo mismo que han hecho en el pasado y a que lo hagan de la misma forma triunfó sobre las buenas intenciones de la reforma.

Las causas de este fenómeno hay que buscarlas en un profundo desajuste entre las ideas que inspiraron a los reformadores y la lógica que determina el funcionamiento cotidiano de la

Administración pública (Crozier, 1984). Buena parte de los supuestos conceptuales en los que se basaba la reforma carecían de soporte empírico. Los reformadores insistieron en formular planes y objetivos globales, dirigidos a cambiar la totalidad del sistema administrativo, aunque carecieran de los recursos necesarios para ponerla en práctica. Dividieron sus escasas energías en una empresa inviable, olvidándose de cambios más modestos y posibles en cada momento. El cambio, en suma, fue víctima de su afán de confrontación global contra el sistema.

La experiencia fallida de cambios precedentes constituye, al mismo tiempo, un obstáculo y una oportunidad para los promotores de nuevos cambios. Por una parte, la herencia del pasado compromete nuevos proyectos de cambio. Por otra parte, constituye una excelente oportunidad para aprender de los errores del pasado, evitando repetir la ligereza de los planteamientos descritos. Reparar en ello supone hacer un esfuerzo por "cambiar el cambio" (Orgogozo y Serieyx, 1990), es decir, reformular el marco conceptual subyacente a los procesos de cambio organizativo. Sólo afirmando una estrategia viable y selectiva, que contemple la multidimensionalidad y diversidad del aparato administrativo y considere el cambio en el marco de una acción política a largo plazo, puede superarse la desconfianza inicial ante los procesos de cambio en la Administración pública.

## ***ESTRATEGIAS DE CAMBIO QUE FUNCIONAN***

La gestión del cambio supone su interpretación cambio como un proceso, lo que va más allá de la concepción mecanicista, que contempla el cambio como la mera sustitución de un modelo obsoleto por otro superior. El cambio ofrece siempre dos vertientes (Crozier y Friedberg, 1981: 338): por una parte, es la sustitución material de una actividad, de una función o de una técnica, con una finalidad económica o social; y, por otra parte, supone también una transformación de las características y modos de regulación de un sistema y, como tal, conlleva un proceso de aprendizaje para los sujetos afectados, por el que éstos deben adaptarse a formas inéditas de relación y a modos de razonamiento desconocidos, que expresan nuevas capacidades colectivas. De esta concepción se desprenden los ingredientes esenciales que han posibilitado el éxito de las estrategias de cambio.

### ***1. De una lógica normativa a una lógica relacional***

La pluralidad y la diversidad de organizaciones que componen la administración pública hacen inviable una estrategia centralizada de transformación de base normativa que excluya a sus destinatarios, es decir, las unidades línea en las que se prestan los servicios. El fracaso anterior de la reforma administrativa se explica, en gran parte, por la pretensión de imponer a los departamentos cambios prefabricados a quienes no habían participado y de cuya implantación no se sienten responsables.

Para asegurar resultados es necesario atribuir a las unidades "línea", la responsabilidad de identificar y de llevar a la práctica los cambios que una buena gestión requiere. La aceptación se consigue por medio de un uso inteligente de incentivos, concesiones de una cierta autonomía de gestión como resultado de la introducción de mejoras y presiones políticas desde "arriba" en caso de incumplimientos. Para alcanzar el éxito con este enfoque, destaca el papel representado por una unidad central de apoyo que proporciona una metodología de intervención rápida y flexible, que permite detectar las deficiencias de las unidades "línea" y sirve de base para proponer recomendaciones de mejora.

Basar el diagnóstico en la realidad

Los primeros pasos son determinantes para la evolución favorable del proceso de cambio. Un buen comienzo se mide por la credibilidad que sea capaz de reunir entre los participantes, generando

expectativas y movilizándolo recursos. Esta búsqueda de credibilidad se sitúa en el marco de la primera necesidad a resolver por el agente de cambio: la adquisición de conocimiento sobre la realidad que se quiere cambiar. Esto es lo que se denomina habitualmente análisis o diagnóstico, que presenta dos dimensiones: por una parte, el contenido, que comprende la constatación de los hechos que acreditan la necesidad de cambios y de sus causas desencadenantes; y, por otra parte, el proceso, es decir, la combinación de personas y métodos de trabajo necesarios para reunir los argumentos y argumentos que aseguren la máxima credibilidad.

Los programas de cambio, para ser efectivos, deben invertir las prioridades entre el contenido y el proceso, buscando fórmulas de diagnóstico susceptibles de allanar el camino a la ejecución de sus propuestas. La realidad cotidiana de la Administración, de cuya transformación realmente se trata, debe situarse en el centro de su atención, buscando la participación activa de sus actores materiales. Hay que tener presente que el verdadero problema que subyace a todo cambio organizativo, es cambiar el comportamiento de personas concretas que trabajan en situaciones específicas. Por este motivo, es esencial buscar desde el principio su implicación activa en el descubrimiento de los problemas que les afectan.

### ***Lograr un compromiso entre objetivos, recursos y obstáculos***

La formulación de la estrategia debe apoyarse en la consideración conjunta de tres variables: los objetivos que se desean alcanzar, los obstáculos que se prevén y los recursos disponibles (Crozier, 1987: 211). El cambio tradicional, inspirado en una concepción simplista y rutinaria, hizo de los objetivos la única dimensión relevante, planteando un asalto frontal para conseguir la transformación total e inmediata de la Administración pública. La hostilidad de un sistema administrativo complejo y fragmentado y la escasez de recursos políticos y técnicos para sostener el esfuerzo de cambio, provocaron un desequilibrio insuperable entre los objetivos, por una parte, y los obstáculos y recursos disponibles, por otra.

La definición de una estrategia de intervención coherente y viable supone sustituir un discurso centrado en objetivos inalcanzables por una formulación pragmática, en la que los objetivos se dictan en función de comparar los recursos disponibles con los obstáculos a superar. Esto significa defender un enfoque contingente de la estrategia de intervención, por el que ésta es fruto de una reflexión pausada sobre los "factores situacionales" (Kolter y Schlesinger, 1980: 44) que afectan al proceso de cambio: la cantidad y el tipo de resistencia que se prevé, la posición de los promotores del cambio con respecto a sus oponentes y el lugar donde residen los datos claves a tener en cuenta para el diseño del cambio, son algunas de las variables que condicionan la elección de la estrategia.

Hay que tener presente que, toda estrategia de animación selectiva, basada en poner en marcha una pluralidad de pequeñas iniciativas o proyectos, comporta los riesgos de "babelización" y de "coartada" (Serieyx, 1992: 141). El primero hace referencia a la escasa utilidad de multiplicar proyectos heterogéneos, concebidos apresuradamente y sin una orientación metodológica común, que haga converger sus resultados hacia metas más ambiciosas. El riesgo de "coartada", se produce cuando la concentración en pequeños proyectos dispersos se efectúa para distraer la atención sobre los verdaderos puntos de estrangulamiento del sistema, en los que deberían concentrarse todos los esfuerzos. Para evitar estos riesgos, las estrategias de animación plural y selectiva requieren un sólido marco organizativo y metodológico, que permita situar los resultados individuales de cada proyecto en la perspectiva más amplia de los cambios estructurales que requiere la verdadera transformación del sistema.

### ***Implantación como adaptación***

La implantación, por tanto, no puede concebirse como una transformación inmediata de

comportamientos arraigados durante años. Las características del sistema organizativo sobre el que se actúa condicionan el proceso de implantación. En una organización rígidamente estructurada, en la que la toma de decisiones se encuentra centralizada y sus miembros están privados de toda discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, la implantación se puede plantear como un proceso mecánico, en el que las decisiones se transmiten a través de la cadena de mando y la autoridad jerárquica se encarga de eliminar la resistencia. Por el contrario, en una organización fragmentada como la Administración pública, las circunstancias son distintas: las partes pueden actuar de forma autónoma; sus relaciones, cuando se producen, pueden ser ocasionales e indirectas y no existe un centro que monopolice toda la información y ejerza un control exhaustivo. En estas condiciones, el principal problema para poner en práctica un proceso de cambio radica en la dificultad de construir una secuencia ordenada de acontecimientos que culminen la implantación. La predicción y activación de relaciones causa-efecto se hace más complicada porque las relaciones son intermitentes, tardías y mediatizadas.

Bajo estas premisas, la implantación del cambio en la Administración pública ha de plantearse, como un proceso adaptativo y no como un proceso programado (Berman, 1980). Si la implantación programada se basa en aclarar y detallar al máximo objetivos y planes, precisar y reforzar las líneas de autoridad y limitar la discrecionalidad de los destinatarios, la implantación adaptable se apoya sobre criterios opuestos: su lógica consiste en generar una interacción continua entre el centro y la periferia, en la que el cambio es el producto de la negociación y el ajuste mutuo: frente a planes altamente detallados, es preferible partir de reglas básicas de juego que expresen un acuerdo general sobre las prioridades fundamentales; en lugar de imponer a sus destinatarios el cumplimiento de objetivos fijados de forma jerárquica, es más eficaz promover su participación activa, buscando un compromiso voluntario en la aplicación de los cambios; en lugar de recortar la discrecionalidad de las unidades de base en la aplicación de las reformas, tiene más sentido favorecer su autonomía para fomentar la adaptación a las condiciones locales.

### ***Prestar atención a los factores de institucionalización***

La teoría del cambio organizativo ha acuñado el término "institucionalización" para referirse al sostenimiento de los cambios a lo largo del tiempo. La implantación marca la frontera entre el verdadero cambio y la mera tentativa. Esta fase comprende, no sólo la sustitución inicial de funciones, prácticas y procesos, sino, principalmente, su persistencia en el tiempo y plena vigencia organizativa. De poco o nada sirve que el cambio se sostenga durante un corto periodo de tiempo, gracias al voluntarismo de sus promotores, si no está acompañado de los fundamentos necesarios para que arraigue. De hecho, la experiencia demuestra la enorme capacidad de los sistemas humanos para absorber los cambios formales, manteniendo sus características sustanciales. Es fácil observar, como, frente a la vigencia formal de los cambios, su aplicación real sucumbe rápidamente a las pautas internas de comportamiento, cuya lógica profunda no llega a ser modificada.

La institucionalización del cambio depende del cumplimiento progresivo de tres condiciones (Goodman, Bazerman y Condon, 1980): persistencia en el tiempo, aplicación masiva por sus destinatarios y reconocimiento como un hecho social, esto es, que su existencia no dependa de un individuo singular. Esto significa que la implantación es una cuestión de grado, que puede medirse en función de su duración en el tiempo, la proporción de las personas que practiquen los cambios y el nivel de reconocimiento que adquieran como rutina organizativa. En este contexto organizativo, el grado de institucionalización de los cambios resulta favorecido por el juego de cuatro variables: la socialización de los destinatarios, su compromiso con los cambios, los sistemas de incentivos utilizados y la difusión de las experiencias innovadoras.

## **EL CONTRATO COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO**

El reconocimiento de una lógica relacional y no normativa en la introducción del cambio en el sector público es la base sobre la que se articulan este instrumento. La contractualización proporciona un marco para generar nuevos comportamientos en una estructura descentralizada de ejecución (ver OECD, 1999). Se trata de articular una visión clara de objetivos de resultado para apoyar la introducción de nuevas estructuras y métodos de trabajo, sin invadir las responsabilidades y funciones directivos línea. Vamos desarrollar a continuación los elementos que caracterizan estos contratos.

### ***Finalidad***

El objetivo que unifica las diversas modalidades de contratos de resultado es el valor de la relación contractual como un instrumento de gestión para generar eficacia, eficiencia y receptividad. Estos objetivos se pueden expresar en diferentes tipos de indicadores, vinculados a los recursos empleados (inputs), a los bienes y servicios prestados (outputs) o a los impactos alcanzados (outcomes). El tipo de contrato a utilizar dependerá de los objetivos que se persigan, aunque es habitual encontrarnos con una mezcla de todos ellos.

Los contratos de resultados están basados en una lógica relacional, en lugar de en una lógica contractual clásica. Tienden a ser acuerdos que derivan su fuerza no de la capacidad de sanción legal, sino del entendimiento entre las partes. La lógica relacional atiende más a la interacción que al documento y supone especificaciones menos detalladas en favor del espíritu del acuerdo, lo que otorga más margen de maniobra en caso de cambiar las circunstancias. Confianza, flexibilidad y generalidad en las especificaciones son características comunes a este tipo de instrumentos.

Su aplicación se realiza en función de la relación gerencial que se establece entre los firmantes y no por su capacidad de sanción legal. Son acuerdos negociados entre responsables, con objeto de clarificar expectativas de dependencia y su administración se basa en el espíritu del acuerdo, que sirve de base a resolver controversias o hacer frente a hechos imprevistos. Un clima de confianza y transparencia durante la elaboración del contrato favorece el diálogo entre las partes para valorar los resultados y enfrentarse a los problemas que puedan surgir. A pesar de la falta de soporte legal, los contratos de resultados han funcionado bien en numerosos países, resaltándose su déficit de institucionalización legal como una ventaja, al evitarse los costes de elaboración e interpretación que siempre se desprenden de la lógica formal de los contratos.

Las prácticas de contractualización de resultados pueden aplicarse a un amplio espectro de finalidades que van desde la introducción general de innovaciones de gestión, hasta el logro de resultados muy específicos de productividad o calidad. No obstante, hay que considerar al menos los siguientes factores: a) la contractualización de resultados es un instrumento más de una estrategia de gestión más amplia; b) la contractualización de resultados no sustituye la necesidad de asegurar la disponibilidad de las personas adecuadas en los puestos idóneos; c) cuando hay poca experiencia previa en desagregar resultados, pueden aparecer dificultades para poner en marcha el sistema.

## ***2. Modalidades***

Entre los países que han recurrido a los contratos de resultados, pueden reconocerse una gran variedad de estos instrumentos. Sus puntos en común tienen que ver con el proceso a través del que se formulan los acuerdos y con la utilización del lenguaje contractual para fijar las especificaciones. A partir de aquí, pueden definirse al menos seis grandes categorías de contratos de resultado:

Acuerdos-marco, establecen las estrategias y prioridades entre un departamento y una agencia y se

firman entre el ministro y el responsable de la agencia. El acuerdo proporciona al responsable de la agencia autonomía con la que desempeñar sus funciones a cambio de cumplir los objetivos acordados.

Contratos presupuestarios, que se dedican a fijar techos de asignación presupuestaria entre el ministerio responsable del presupuesto y los ministerios sectoriales. Proporcionan una asignación agregada de recursos y flexibilidad para gestionarlo a cambio de objetivos de rendimiento y el establecimiento de un sistema de evaluación y control.

Acuerdos de rendimiento organizativo, que se firman entre un ministro y sus subordinados al frente de centros directivos o entre estos y sus subordinados inmediatos. La idea es descomponer los objetivos estratégicos generales en objetivos operativos más específicos con indicadores de resultado, normalmente a cambio de ciertas delegaciones en la conducción de las operaciones.

Contratos de rendimiento de los directivos, que estos firman con sus superiores, como forma de precisar y objetivar lo que se espera de ellos para un determinado periodo de tiempo. Se aplican en numerosos países (Reino Unido, Noruega, Holanda, nueva Zelanda) y varían en las consecuencias que extraen del grado de cumplimiento de los objetivos marcados.

Acuerdos entre financiadores y proveedores, a partir de la separación de funciones de financiación y prestación en los sistemas de prestación de servicios. Los centros productores reciben su financiación en función de la actividad que comprometen medida en factores de coste, cantidad y calidad. Son acuerdos típicos de la reforma de los sectores sociales.

Acuerdos de servicio a los usuarios de los servicios, como estándares de servicio que un programa asegura a los beneficiarios del mismo, en términos de cantidad y calidad, que pueden identificar cauces de reclamación y compensación en caso de incumplimiento. Francia, Italia, el Reino Unido, Dinamarca y Estados Unidos han puesto en práctica esta modalidad.

### ***Diseño y gestión de los contratos***

El diseño y gestión de los contratos de resultados desde una óptica relacional plantea exigencias, tanto desde el punto de vista del contenido como desde el proceso de interacción entre las partes. Nos referimos a continuación a una serie de cuestiones centrales a tener en cuenta:

#### ***Especificaciones.***

La orientación general con relación a esta cuestión es la facilitar en lugar de prescribir, considerando, tanto la situación de partida como las expectativas. Los contratos muy detallados pueden suponer altos costes de transacción, pudiendo perjudicar la relación a largo plazo entre las partes. La gestión del contrato es un proceso de aprendizaje que la definición de las especificaciones no debería inhibir.

En todo caso, el grado de especificidad deseable en los contratos depende de los siguientes factores: a) el grado de integración entre la contratación y otros instrumentos, como el presupuesto; b) el grado de confianza entre las partes; c) la manera en que la información derivada del contrato vaya a utilizarse.

#### ***Establecimiento de objetivos e indicadores***

Esta es una cuestión central de los contratos que no siempre se resuelve con acierto. Hay que tener presente que la fijación de objetivos y sus correspondientes indicadores debe contribuir al menos a las siguientes finalidades: a) mejora de la coordinación y cooperación entre los firmantes; b) incremento del compromiso hacia el logro de los objetivos; c) desarrollo de sistemas de evaluación; d)

desarrollo de mecanismos de enlace entre la información generada sobre el rendimiento y la utilización de los recursos.

Existe consenso al considerar que cualquiera que sea la definición de objetivos e indicadores, es imprescindible realizar una reconsideración periódica de los mismos, en función de las lecciones aprendidas. Esto afecta al grado de detalle de los objetivos e indicadores que, en algunos casos puede estar justificado y ser deseable y, en otros, generar graves problemas de seguimiento y evaluación.

### ***Duración del contrato***

No puede considerarse que haya un plazo ideal para los contratos de resultado. Los periodos adecuados dependen de factores como, la existencia de otros ciclos de planificación y asignación de recursos, los costes de transacción que implica la negociación y evaluación, el número de partes implicadas y la madurez del régimen de contractualización. Además, es importante considerar las expectativas de la lógica relacional entre las partes, que determinará una diferente sensibilidad temporal de los objetivos o la incorporación de cambios en el entorno al contrato.

### ***Incentivos y sanciones***

Estamos ante contratos que carecen de los incentivos y sanciones propios de una relación de mercado, lo que hace menos claro y taxativo su régimen de aplicación. Los incentivos y sanciones dependen de una serie de fuentes internas como: a) la capacidad de los responsables de cesar al incumplidor o reorganizar la estructura del agente; b) la existencia d un vínculo claro entre el desempeño individual y los resultados de la organización; c) la existencia de un entorno competitivo entre los firmantes que simule un régimen de mercado.

En todo caso, cuando estén previstas sanciones en el contrato, es imprescindible complementarlas con mecanismos que permitan superar el bajo rendimiento. Este es otro rasgo en el que la lógica relacional de la contractualización de resultados tiende a ser diferente de la aproximación contractual clásica.

### ***Negociación***

Las cuestiones relacionadas con el quien y el cómo de la negociación de los contratos tienen una gran importancia. Así, por ejemplo, las asimetrías de información entre el principal y el agente pueden resultar en especificaciones u objetivos de mala calidad. Especialmente al comienzo, las partes deben dedicar una cantidad significativa de tiempo y recursos y, sobretodo, confianza y cooperación, a sentar las bases de la relación.

Lo normal es que el principal dé comienzo al proceso mediante la presentación de un primer borrador de acuerdo. Esto permite establecer con claridad los términos de la relación, los objetivos perseguidos y el esquema de rendición de cuentas. A partir de ahí, el agente asume la elaboración más precisa de especificaciones y objetivos. Cuando el ciclo ha quedado establecido, son los agentes los que inician cada nueva ronda de negociación.

### ***Resolución de controversias***

Independientemente de la lógica relacional, la experiencia pone de manifiesto la conveniencia de mecanismos explícitos para la resolución de controversias en el marco general del régimen de contractualización. Hay que conceder una atención especial a asegurar que la relación entre las partes se mantenga en términos cooperativos y no adversarios, especialmente cuando surgen diferencias o dificultades.



## ***Seguimiento y evaluación***

La evaluación puede adoptar diversas formas incluyendo: a) un diálogo continuo entre las partes sobre los resultados alcanzados con relación a los objetivos; b) informes anuales de resultados; c) revisiones periódicas por parte del principal; d) evaluación externa por entidades de control, tipo tribunales de cuentas. Un diálogo continuo y constructivo entre las partes sobre los resultados es un elemento esencial de la gestión del contrato en una lógica relacional. Esto permite evitar sorpresas al final del periodo y generar correcciones de especificaciones y objetivos si se producen cambios.

## **CONCLUSIONES**

La efectividad de la gestión del cambio requiere de una lógica que reconozca la realidad y sus sistemas de incentivos para, a partir de ahí, poder cambiarlos paulatinamente. No hay cambio posible sin reconocimiento, ni razonamiento a partir de la realidad, aunque tampoco sin su cuestionamiento. El cambio necesita estrategias que encuentren el punto de equilibrio entre la tensión que requiere todo emprendimiento hacia un nuevo estado de cosas y el grado certidumbre que todo sistema requiere para poder avanzar. En esta ponencia hemos tratado de describir los elementos en los que debe reparar una estrategia de cambio que funcione y proponer un instrumento para hacerla efectiva.

Los contratos no son algo nuevo, pero sí lo es su utilización como incentivo en su entorno jerárquico. El contrato expresa una nueva forma de relacionamiento organizativo que cede autonomía a cambio de responsabilidad. La lógica contractual tiene, no obstante, exigencias de diseño y gestión que no nos deben pasar desapercibidas. Hablar de contratos presupone un capital de confianza y reciprocidad y un mínimo andamiaje formal que no siempre está disponible en las organizaciones. Por esta razón, más allá del cambio perseguido con la contractualización, su propio diseño y administración representa de por sí un cambio.

## **BIBLIOGRAFIA**

- **BERMAN, P.** (1980) *"Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situation"*, en H.M. INGRAM y D.E. MANN (Eds.): *Why Policies Succeed or Fail*. London: Sage, (205-227).
- **CAIDEN, G.** (1976) *"Implementation - The Achilles Hell of Administrative Reform"*, en A.F. LEEMANS (De.): *The Management of Change in Government*. The Hague: Martinus Nijhoff, (142-164).
- **CAIDEN, G.** (1991) *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: de Gruyter.
- **CROZIER, M.** (1984) *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- **CROZIER, M.** (1987) *Etat Modeste, Etat Moderne*. Paris: Fayard
- **CROZIER, M. Y FRIEDBERG, E.** (1977) *L'acteur et le systeme*. Paris: Editions du Seuil.
- **DROR, Y.** (1976) *"Strategies in Administrative Reform"*, en A.F. LEEMANS (De.): *The Management of Change in Government*. The Hague: Martinus Nijhoff, (3-62).
- **GOODMAN, P.S. BARZEMAN, M. y CONLON, E.** (1980) *"Institutionalization of Planned Organizational Change"*, en B.M. STAW y L.L. CUMMINGS (Eds.): *Research in Organizational Behavior*, Vol. 2. Greenwich (CON): Jai Press, (215-246).
- **KOLTER, J.P. y SCHLESINGER, L.A.** (1980) *"La elección de estrategias para el cambio"*, en Harvard-Deusto Business Review, 2º trimestre, (35-46).
- **MARCH, J.G. y OLSEN, J.P.** (1983) *"Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government"*, en American Political Science Review, Vol. 77, (281-296).
- **OECD** (1996) *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OECD (Puma).
- **OECD** (1999) *Performance Contracting*. Paris: OECD.
- **ORGOGOZO, I. y SERIEYX, H.** (1990) *Changer le changement (On peut abolir les bureaucracies)*. Paris: Editions du Seuil.
- **PETTIGREW, A.M.** (1992) *Shaping Strategic Change*. London: Sage.

- **SCHON, D** (1971) *Beyond the Stable State. London: Maurice Temple.*
- **SCHWARTZ, H.** (1994) *Public Choice Theory and Public Choices. Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zeland and Sweden in the 1980s”, en Administration and Society, Vol 26 N°. 1, (48-77).*
- **SERIEYX, H.** (1992) *“Les strategies de changement”, en Revue Politiques & Management Public, Vol. 10 (1), (137-150).*

## DR. KOLDO ECHEBARRIA ARIZNABARRETA

Doctor en Derecho y Abogado-Economista (Universidad de Deusto). En la actualidad es Especialista Principal en Reforma del Estado en la División de Estado y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido gerente de la División de Administración pública de una empresa multinacional de consultoría. Ha sido Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE (Barcelona). Ha sido Profesor en el Instituto Europeo de Administración Pública en Maastricht y del Colegio de Europa en Brujas. Ha colaborado en diversos trabajos con la OCDE y otros organismos internacionales. Ha trabajado ampliamente como consultor, asesorado a numerosos gobiernos en la definición y puesta en práctica de estrategias de modernización y reforma de la administración pública, tema sobre el que ha publicado numerosos trabajos.

## **RESUMEN**

**La búsqueda de estrategias de reforma del Estado que permitan hacer frente a la complejidad y dispersión del aparato público, pasa por instrumentos innovadores de orientación selectiva, que fomenten la apropiación del cambio por parte de los afectados. En el marco de la revisión de la lógica del cambio organizativo que se ha producido en los últimos años, se sitúa la utilización de los contratos de gestión, herederos de los viejos contratos-programa en la empresa pública. La contractualización de resultados lleva implícito el reconocimiento de las limitaciones del principio de jerarquía en las relaciones entre actores situados a una cierta distancia, buscando, en su lugar, la confianza y la reciprocidad.**

**Esta contribución sitúa los contratos de gestión en la lógica de estrategias de cambio que funcionan en base a las siguientes características: establecer una lógica relacional entre el centro y la periferia, basar el diagnóstico en la realidad, lograr un compromiso entre objetivos, recursos disponibles y obstáculos a superar, entender la implantación como adaptación y prestar atención a los factores de institucionalización. La ponencia repasa las diferentes modalidades de contratos de gestión y examina las cuestiones más importantes a la hora de su diseño e implantación.**