

INNOVA ICAP

NEWSLETTER

N° 07

SECTOR PÚBLICO EN UN ENTORNO VUCA: EL DESAFÍO DE LA ADAPTACIÓN PERMANENTE

Autora:

María José Castillo Carmona

PARA TOMAR DE DECISIONES

Elementos clave

- El mundo VUCA abarca cuatro tipos de desafíos que caracterizan el entorno actual en el que se mueven los gobiernos: volátil, incierto, complejo y ambiguo. Cada escenario tiene un significado único, y requiere ser entendido y afrontado de manera distinta.
- El principal desafío del sector público en un entorno VUCA es superar la brecha de la complejidad, que en la práctica es gestionar el cambio mientras se continúan brindando servicios amparados en marcos normativos, estructuras funcionales, instrumentos y herramientas que fueron concebidos para un escenario distinto al actual.
- Afrontar el mundo contemporáneo desde la institucionalidad pública requiere una mezcla de herramientas de gestión, recursos, estructuras e innovación: agilidad para afrontar los cambios inestables, la información para reducir la incertidumbre y considerar otras perspectivas, la reestructuración interna para adaptarse a la complejidad externa y las muchas partes conectadas, y la experimentación para determinar nuevas estrategias ante reglas aún desconocidas.
- Las instituciones del sector público deben generar una transformación que les permita fortalecer su capacidad de adaptación al cambio constante. No es viable mantener organizaciones estáticas y continuar diseñando políticas basadas también en supuestos estáticos.

Recomendaciones

- Un elemento fundamental para empujar la transformación de los sistemas públicos es la clara voluntad política para asumir el compromiso de iniciar un proceso complejo de articulación de actores, intereses y voluntades, y tomar decisiones exentas de posiciones ideológicas, con sentido pragmático.
- No se puede partir de lo abstracto, el punto de partida es acordar una propuesta común sobre cómo debe ser el futuro de la institucionalidad pública, para consensuar objetivos superiores, que estén por encima de los vaivenes que derivan de los ciclos electorales.
- Los eventos disruptivos e impredecibles que desencadenarán crisis y problemas complejos serán una constante, también debe ser constante la capacidad de adaptación al cambio que debe desarrollar la gestión pública. Los sistemas públicos no pueden volverse obsoletos, deben ser continuamente renovados y adaptados a las nuevas circunstancias, en un ciclo continuo de transformación.
- Para los sistemas públicos no es una opción bajar la guardia. La visión de quienes gobiernan, quienes dirigen las instituciones, los formuladores de política pública y los tomadores de decisión, es determinante para tomar el rumbo correcto. No se trata solamente de sobrevivir, sino, de estar a tono con un nuevo mundo, que constantemente se renueva y actualiza.
- Uno de los desafíos es avanzar de manera paulatina en la generación de capacidades institucionales para lograr mayor agilidad en el sistema, contar con recursos dirigidos a la investigación y el desarrollo, que se materialicen, por ejemplo, en laboratorios de innovación pública, eficientes sistemas de información, análisis de datos y prospectiva para la toma de decisiones.

SECTOR PÚBLICO EN UN ENTORNO VUCA: EL DESAFÍO DE LA ADAPTACIÓN PERMANENTE

MARÍA JOSÉ CASTILLO CARMONA

¿Pueden los gobiernos avanzar hacia nuevos enfoques más flexibles y adaptativos en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo?

Los desafíos y asuntos públicos del siglo pasado distan mucho de la realidad en la que se mueven las instituciones públicas del siglo XXI. Es lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) denomina la brecha de la complejidad, entendida como la desconexión entre los problemas complejos de hoy y las herramientas que las organizaciones utilizan para resolverlos, que básicamente confronta instituciones del siglo XX con los problemas del siglo XXI. (Observatory of Public Sector Innovation, OCDE, 2020).

El 2020 y la pandemia por la COVID-19 ejemplifica claramente esa nueva realidad en la que se desenvuelven las organizaciones de hoy. El mundo transitó de sistemas y entornos en los que eran suficiente la experiencia e intuición para realizar análisis lineales de relaciones causa-efecto y tomar decisiones estratégicas, a entornos cambiantes, que requieren de herramientas distintas para comprender la complejidad de los problemas y los altos niveles de incertidumbre.

En otras palabras, los entornos en los que operan los gobiernos de este tiempo están caracterizados por ser volátiles, inciertos, complejos y ambiguos (entornos VUCA). Esto supone importantes desafíos para la institucionalidad pública y sus limitaciones derivadas de marcos normativos y procesos rígidos, pues las exigencias del mundo contemporáneo requieren altos grados de eficiencia para analizar los entornos, brindar respuestas correctas y oportunas.

i. Entornos VUCA y la brecha de la complejidad

Cada desafío que compone el acrónimo VUCA tiene una naturaleza y características diferentes, y cada uno requiere de una respuesta diferente, que vale la pena abordarlos a efectos de entender cómo gestionar instituciones públicas en estos contextos. Según Bennett & Lemoine (2014), usualmente los cuatro conceptos que componen el acrónimo son tratados como sinónimos, pero cada uno de ellos tiene un significado único, lo que significa que cada escenario requiere ser entendido y afrontado de manera distinta, para poder capitalizar las oportunidades que derivan de él.

Al respecto resulta interesante rescatar la propuesta que realizan los autores de descomponer cada componente para comprender con exactitud la naturaleza de los problemas que se enfrentan, sugiriendo algunas distinciones básicas que constituyen un marco de referencia:

DISTINCIONES EN UN ENTORNO VUCA

VUCA	Desafío	Respuesta
<i>Volatilidad</i>	Cambios relativamente inestables, hay información disponible y la situación comprensible, pero cambios frecuentes y algunas veces impredecibles.	La agilidad es clave para afrontar la volatilidad. Es decir, los recursos deben ser agresivamente direccionados para construir holgura y crear potencial para flexibilidades futuras.
<i>Incertidumbre</i>	Falta de conocimiento para saber si un evento tendrá ramificaciones significativas. Aunque se conoce la causa-efecto, se desconoce si el evento generará cambios significativos.	La información es esencial para reducir la incertidumbre, conlleva moverse más allá de las fuentes de información existentes para recopilar nuevos datos y considerar otras perspectivas.
Complejidad	Muchas partes conectadas formando una elaborada red de información y procedimientos, pero no necesariamente involucran un cambio.	La reestructuración de las operaciones internas para igualar la complejidad externa es la más efectiva y eficiente forma para afrontarla.
<i>Ambigüedad</i>	Falta de conocimiento con respecto a las reglas básicas del juego, no se conocen la causa-efecto y no hay precedentes para elaborar predicciones sobre qué esperar.	La experimentación es necesaria para reducir la ambigüedad, solamente mediante la experimentación inteligente los líderes pueden determinar cuáles estrategias son y no son beneficiosas en situaciones donde las reglas anteriores no aplican.

Fuente: Bennett & Lemoine, 2014.

Gestionar instituciones públicas cuyos marcos normativos, estructuras funcionales, instrumentos y herramientas operativas y perfiles de puestos fueron concebidos para escenarios distintos al contexto actual, caracterizado por cambios frecuentes y algunas veces impredecibles, eventos de los que hay poco conocimiento y del impacto que generarán, con muchas partes interconectadas, y sin elementos para predecir las nuevas reglas del juego, requiere de una receta de transformación integral de los sistemas públicos.

Claramente, la recomendación es fácil de escribir, pero concretizarla en acciones puntuales es la tarea más desafiante. Es lo que la OCDE (2020) describe como el desafío de "cambiar los neumáticos mientras el automóvil está en marcha", es decir, el cambio de sistemas en el sector público es difícil en gran parte porque el sistema en sí no se puede apagar, rediseñar y reiniciar, pues deben estar disponibles continuamente, mientras los cambios se diseñan e implementan.

Pero esto es aún más complejo en un entorno VUCA, los planes y acciones programadas pueden variar en el tiempo, para responder adecuadamente a los nuevos escenarios en constante cambio. Para ilustrarlo sería algo como, programar el cambio de neumáticos dañados con el vehículo en marcha, ejecutar las maniobras de sustitución y a su vez tomar decisiones en el camino diferentes a las planificadas, pues las condiciones del camino conocido han cambiado debido a la tormenta

que recién empieza a caer, que no fue advertida por las agencias del clima y cuyo impacto es desconocido.

Cada decisión tendrá un efecto distinto, el desafío es tomar las más acertadas que conduzcan al buen logro de los grandes objetivos, que en este caso sería reducir la brecha de las instituciones para lograr responder adecuadamente a los nuevos tiempos. La clave está en la comprensión del problema, el contexto y las interacciones entre actores. Cobra sentido la respuesta de Bennett & Lemoine (2014) para cada escenario VUCA, que básicamente es una mezcla de herramientas de gestión, recursos, estructuras e innovación: agilidad para afrontar los cambios inestables, la información para reducir la incertidumbre y considerar otras perspectivas, la reestructuración interna para adaptarse a la complejidad externa de muchas partes conectadas, y la experimentación para determinar nuevas estrategias ante reglas aún desconocidas.

Para hacer esto posible, tiene una importancia determinante que los tomadores de decisión y formuladores de política pública comprendan y aborden adecuadamente las condiciones del entorno en el que se mueve la institucionalidad pública: nuevos actores e interacciones, la tecnología e inteligencia artificial y su impacto en las formas de producir y entregar bienes y servicios, fenómenos no regulados derivados de nuevos negocios provenientes de la economía digital que exigen novedosos y diversos marcos regulatorios, sociedades más exigentes e influenciadas por un contexto más interconectado e interdependiente, entre otros.

Es un hecho que los cambios rápidos a nivel global, regional y nacional, y de impacto desconocido continuarán acompañando a las organizaciones de toda naturaleza. Esa rapidez de los cambios exige la atención y planificación permanente, que en otras palabras significa, que las instituciones del sector público deben generar una transformación que les permita fortalecer su capacidad de adaptación al cambio constante, derivado del mundo VUCA en que se desenvuelven. No es viable mantener organizaciones estáticas y continuar diseñando políticas basadas también en supuestos estáticos, pues las explicaciones puntuales y específicas para problemas complejos dan como resultado políticas fallidas que no se abordan de manera integral y sistémica (OCDE, 2020).

Romper la brecha de la complejidad, requerirá romper paradigmas del pasado, para repensar las organizaciones públicas y salir de una condición estática a una nueva realidad, compleja y dinámica.

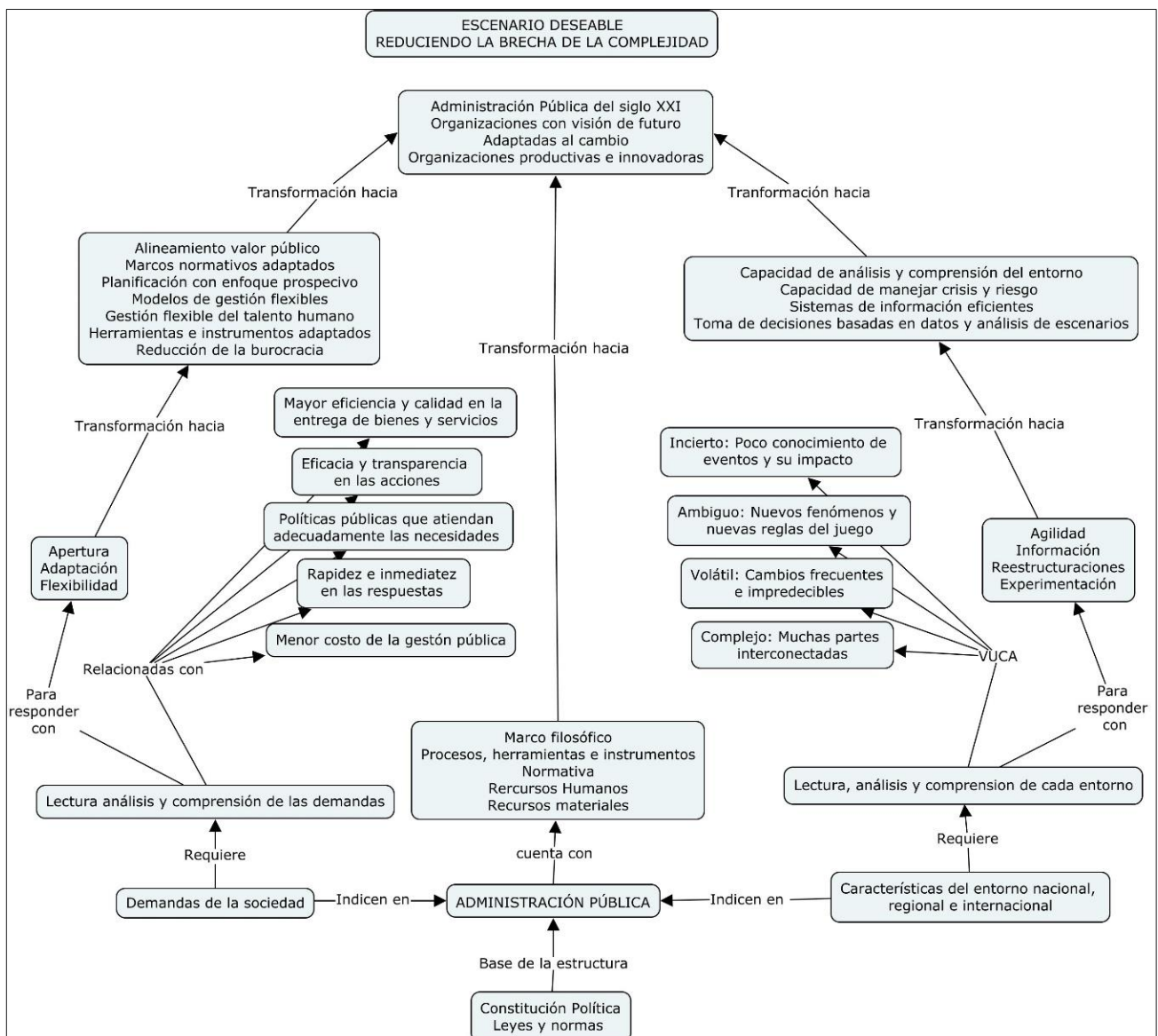
ii. Transformando sistemas que deben continuar operando

La pandemia por la COVID-19 aceleró el uso generalizado de la tecnología para continuar manteniendo la comunicación de las personas, la operación de las industrias, así como la producción y entrega de bienes y servicios. Para la gestión pública esto supone un desafío mayor, la sociedad, el sector privado y demás actores que representan intereses múltiples, esperan más y mejores servicios, con menos recursos, reclaman decisiones con prontitud,

mayores niveles de eficiencia y efectividad en sus acciones, y el uso de la tecnología para facilitar la entrega de servicios.

El diagrama 1 resume la realidad de las organizaciones, mientras operan se encuentran un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo, una sociedad que reclama respuestas oportunas y adecuadas a sus necesidades, y en medio el sector público con el gran desafío de continuar brindando bienes y servicios, a la vez implementar acciones dirigidas a su transformación.

DIAGRAMA 1. REDUCIENDO LA BRECHA DE LA COMPLEJIDAD



Fuente: Elaboración propia

La pregunta es ¿cómo transitar hacia ese escenario deseable?, todo ello en el entendido de que la gestión pública debe continuar operando y ofreciendo bienes y servicios, mientras debe gestionar el cambio desde la esencia misma de la Administración Pública. Es una pregunta compleja, cuya respuesta es igualmente difícil. Sin el ánimo de brindar respuestas acabadas, se pueden identificar algunas aproximaciones generales, derivadas de la experiencia acumulada en el ICAP mediante el acompañamiento en la implementación de reformas y fortalecimiento institucional.

La historia de la humanidad y las teorías que acompañan su análisis, sugieren que los cambios transformativos provienen de las crisis que desencadenan transformaciones en los sistemas. Situándonos en un entorno VUCA, en el que eventos disruptivos e impredecibles que desencadenan crisis y problemas complejos, serán una constante, también debe ser constante la capacidad de adaptación al cambio que debe desarrollar la gestión pública. Es claro que, en la realidad de este siglo, los sistemas públicos no pueden volverse obsoletos, deben ser continuamente renovados y adaptados a las nuevas circunstancias, en un ciclo continuo de transformación.

Como elemento fundamental e imprescindible para empujar la transformación de los sistemas públicos, debe existir una clara voluntad política para asumir el compromiso de iniciar un proceso complejo de articulación de actores, intereses y voluntades, y tomar decisiones exentas de posiciones ideológicas, y más bien, orientadas por una especie de pragmatismo, entendido para estos fines como la medición de las decisiones y acciones en función de la utilidad que tienen en la práctica (máxima pragmática de C.S Sanders).

No se puede partir de lo abstracto, el punto de partida es acordar una propuesta común sobre cómo debe ser el futuro de la institucionalidad pública, para consensuar objetivos superiores, que estén por encima de los vaivenes que derivan de los ciclos electorales.

Operativamente el cambio inicia por estudiar internamente cada sistema público e identificar qué funciona bien y se debería mantener, cuáles son elementos rígidos y restringen el cambio y cuáles de esos cuellos de botella pueden ser sujetos de ajuste. No se puede perder de vista que a nivel interno y externo de la institucionalidad pública es importante generar confianza con los diferentes actores representados, en la medida que los cambios generen mejoras de manera incremental.

Parte del desafío es avanzar de manera paulatina en la generación de capacidades institucionales para lograr mayor agilidad en el sistema, contar con recursos dirigidos a la investigación y el desarrollo, que se materialicen, por ejemplo, en laboratorios de innovación pública, eficientes sistemas de información, análisis de datos y prospectiva para la toma de decisiones.

A manera de conclusión, en este siglo es y seguirá siendo natural la aparición de eventos y fenómenos disruptivos que modifiquen la realidad conocida, y con ello surgirán nuevos actores y reglas del juego. El cambio es constante y evoluciona de manera más rápida que la gestión pública, posiblemente mientras los sistemas públicos se terminan de adaptar a

la nueva realidad del último evento disruptivo, aparecerán nuevos problemas que atender y un nuevo escenario surgirá.

Sin embargo, para los sistemas públicos no es una opción bajar la guardia, lo añejo y obsoleto se vuelve prescindible, y tarde o temprano desaparece. La sobrevivencia, en sentido metafórico, es una obligación y dependerá de la capacidad de adaptación. La visión de quienes gobiernan, quienes dirigen las instituciones, los formuladores de política pública y los tomadores de decisión, es determinante para tomar el rumbo correcto. No se trata solamente de sobrevivir, si no, de estar a tono con un nuevo mundo, que constantemente se renueva y actualiza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bennett, N. y Lemoine, J. (2014). Lo que VUCA realmente significa para ti. Horizontes de Negocios. Vol. (57) 3, 311-317

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). From transactional to strategic: Systems approaches to public service challenges. Recuperado de: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/images/h2020_systemsthinking-fin.pdf

INNOVA ICAP

NEWSLETTER

SOBRE LA AUTORA DE ESTE NÚMERO:



María José Castillo Carmona

Máster en Relaciones Internacionales con énfasis en Negocios Internacionales y Máster en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, actualmente, se desempeña como Gerente Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Cuenta con más de 10 años de experiencia en la región centroamericana en temas relacionados con la gestión de proyectos, relaciones internacionales, modernización, eficiencia, eficacia e innovación pública, coordinación organizacional, profesionalización del sector público y fortalecimiento de la institucionalidad pública centroamericana. Ha escrito publicaciones en temas de integración centroamericana, gestión pública y ejecución de proyectos de desarrollo.