

La gestión electrónica del sistema integral de administración de tiempos del Estado: Un caso exitoso de cambio organizacional

Mtro. Patricio Ballados Villagómez, Instituto Nacional Electoral
Mtro. Rodrigo Cervantes Laing, Instituto Nacional Electoral

Para instrumentar el modelo de comunicación política previsto en la reforma electoral de 2007, que produjo un cambio radical en la forma en que se difunde la propaganda electoral en radio y televisión, el Instituto Federal Electoral (ahora INE) debió desplegar un enorme esfuerzo institucional para garantizar tres cuestiones fundamentales: una, que los tiempos de Estado se distribuyeran correctamente entre partidos, candidatos y autoridades; dos, que los más de dos mil seiscientos concesionarios de radio y televisión en todo el país recibieran a tiempo los materiales que debían difundir; y tres, que esos concesionarios efectivamente transmitieran cada día todos los promocionales en el orden y horario establecidos.

Para 2015, los resultados estaban a la vista. Los tiempos se distribuían sin sobresaltos; los materiales se entregaban puntualmente, y prácticamente todos los concesionarios cumplían con sus obligaciones de transmisión de promocionales (de acuerdo con el monitoreo que realiza el propio INE). Era, pues, el momento propicio para explorar la posibilidad de cambiar la forma en que se administraban los tiempos de Estado en materia electoral.

El primero paso fue hacer un diagnóstico de los procedimientos, mecanismos y herramientas empleados hasta ese momento, y la conclusión fue contundente: si bien se cumplían los objetivos, ello suponía un enorme esfuerzo institucional, a un elevado costo. De acuerdo con estimaciones del INE, se requería la intervención de 428 personas en todo el país, que recorriesen semanalmente casi 25 mil kilómetros, para entregar materiales (en más de 600 mil discos compactos) y órdenes de transmisión (alrededor de un millón de hojas de papel por año) a todos los concesionarios de radio y televisión.

A partir de ese diagnóstico, y con el liderazgo de los Consejeros que integraban el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, se ideó un nuevo esquema, soportado en el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, para que los partidos políticos y

autoridades electorales elaborasen sus estrategias de transmisión de promocionales, los concesionarios recibiesen los materiales y los esquemas de transmisión de los mismos, y la autoridad gestionase la comunicación con éstos en caso de fallas e incumplimiento en la transmisión.

El éxito en la instrumentación de este cambio dependía, por una parte, de la participación activa del personal del Instituto –incorporándolo en la definición de los procedimientos y mecanismos de operación, escuchando sus opiniones y atendiendo sus preocupaciones—y, por la otra, de que fuese adoptado, sin resistencia, por sus principales destinatarios y usuarios: los partidos políticos y los concesionarios. Por tanto, desde la etapa de diseño, se desplegó una estrategia de acercamiento y comunicación con los principales actores externos, para recoger sus inquietudes y atenderlas.

De ahí que se estableciesen como prioridades del nuevo esquema de gestión electrónica las siguientes: que se empleara una plataforma tecnológica sencilla y amigable a los usuarios; que no requiriera inversión en infraestructura (sólo debería requerir una computadora con acceso a Internet); que fuese segura (que garantizara la seguridad en las comunicaciones); que representara un beneficio tangible (en reducción de tiempos y costos), y que su instrumentación fuese gradual, para lograr una transición tersa y ordenada.

La primera fase del nuevo esquema incluyó la gestión electrónica tanto de la valoración técnica de los materiales de los partidos políticos como la entrega de éstos a los concesionarios. En enero de este año se instrumentó en las catorce entidades que tuvieron procesos electorales este año, y a partir de agosto, se extendió a todo el país. A la fecha, prácticamente todos los concesionarios reciben los promocionales y las órdenes de transmisión vía electrónica; y todos los partidos políticos y las autoridades electorales nacionales y locales entregan al INE de manera electrónica sus materiales.

Con el aprendizaje y la experiencia de la primera fase, se trabaja en la segunda, aún más ambiciosa: a partir de enero de 2017, los partidos políticos elaborarán electrónicamente sus estrategias de transmisión (podrán definir, en cada emisora de radio y canal de televisión,

qué materiales quieren que se difundan y en qué horarios, conforme a las pautadas autorizadas por el INE), y los concesionarios podrán gestionar electrónicamente la reprogramación de los promocionales que hubieran omitido transmitir (procedimiento que, actualmente, se realiza en papel).

En el presente ensayo, se hará una revisión de la implementación de la gestión electrónica en el sistema integral de administración de tiempos del Estado (SIATE) como un caso exitoso de cambio organizacional, a partir del esquema planteado por Fernandez y Rainey (2006).

Gestión del cambio en el sector público

Si bien la inmensa mayoría de las organizaciones (públicas y privadas) se ven continuamente en la necesidad de cambiar –por factores endógenos o exógenos--, los esfuerzos de transformación en la mayoría de los casos fracasan.¹ Al respecto, John Kotter planteó, después de analizar numerosos casos de cambio organizacional exitoso, que la clave consiste en seguir invariablemente una serie de pasos (él identificó ocho), y advertía que “saltarse alguno de ello puede crear la ilusión de velocidad pero nunca produce resultados satisfactorios” (Kotter, 1995, p. 59).

Trasladar las lecciones de transformación del sector privado al ámbito público puede resultar problemático pues, como apuntan Sminia y Van Nistelrooij (2006), existen profundas diferencias entre ambos en lo tocante al cambio organizacional, empezando por las razones que lo motivan y, sobre todo, por la mayor complejidad de las organizaciones públicas, que tienen una pluralidad de tomadores de decisiones, un mayor número de actores involucrados y un diseño organizacional de tipo burocrático.

¹ Gilley, Gilley y McMillan (2009), indican que algunos estudios plantean que la tasa de fracaso oscila entre 80 y 90%.

Por tal motivo, resulta relevante la propuesta de Fernández y Rainey (2006), quienes, siguiendo la secuencia descrita por John Kotter, han planteado un esquema de ocho pasos en los procesos de cambio organizacional en el sector público:

1. Identificar y comunicar efectivamente la necesidad del cambio. Para ello, es preciso construir una visión convincente del cambio y comunicarla tanto a los miembros de la organización como a los externos involucrados.
2. Diseñar un plan. Se requiere definir un plan de acción, claro y específico, que enlace las acciones propuestas con los resultados esperados.
3. Construir una coalición interna que apoye el cambio. Es necesario propiciar la participación de todos los involucrados, identificando aliados y posibles resistencias al cambio.
4. Asegurar el apoyo y compromiso de los líderes de la organización. Las experiencias exitosas de cambio organizacional requieren la participación activa y comprometida de un “patrocinador” con autoridad en la organización.
5. Propiciar el apoyo externo. Identificar las prioridades y necesidades de actores externos clave, para conseguir su colaboración o, por lo menos, mitigar su oposición.
6. Contar con recursos suficientes. Los procesos de cambio requieren, en la mayoría de los casos, realizar inversiones que, en el corto plazo, supondrán reorientar recursos escasos.
7. Institucionalizar el cambio. Para asegurar que las transformaciones se asienten, se necesita que éstas queden plasmadas en normas, políticas y prácticas de la organización.
8. Propiciar otros cambios. Una transformación en una parte de la organización puede servir de base para lanzar nuevos procesos de cambio en toda la organización.

La gestión del cambio en el SIATE

Para explicar cómo fue posible transitar al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones en la administración de los tiempos del Estado en materia electoral, resulta apropiado revisar los ocho pasos descritos anteriormente.

a) Identificar y comunicar la necesidad del cambio

De acuerdo con Kotter (2002), para motivar cualquier cambio en una organización resulta indispensable crear y comunicar adecuadamente un “sentido de urgencia”, que transmita entre los actores relevantes (internos y externos) la necesidad de “hacer algo” para transformar la situación actual. En el caso concreto, la necesidad del cambio se construyó a partir de tres elementos.

En primer lugar, la reforma electoral de 2014, que dotó de mayores atribuciones al INE, trajo aparejadas diversas disposiciones en radio y televisión, entre ellas destaca la inclusión de los partidos políticos en la distribución de tiempos del Estado en intercampaña, la incorporación de las candidaturas independientes en la distribución de los tiempos durante campañas, el aumento de tiempo para partidos políticos en precampaña (de 18 a 30 minutos), así como la obligación de garantizar la recepción de materiales 24 horas los 365 días del año. Ello significaba un aumento considerable en la carga de trabajo y la necesidad de revisar el funcionamiento del proceso de recepción, entrega y puesta a disposición de los promocionales.

En segundo lugar, con la inminente transición a la televisión digital terrestre, que la nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión fijó para el 31 de diciembre de 2015, buena parte de la infraestructura con que contaba el INE para la administración de los tiempos del Estado se tornaría obsoleta.

Y en tercer lugar, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 186, mandataba al INE a reducir los plazos para la entrega de órdenes de transmisión y puesta a disposición de los materiales, lo que hacía indispensable explorar vías alternas para hacer más expeditos y eficientes los procedimientos vigentes.

Con base en ello, el Consejo General del INE estableció, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral aprobado a finales de 2014, un mandato claro: a más tardar

en agosto del siguiente año debían aprobarse los procedimientos, mecanismos y plazos para instrumentar la entrega y recepción electrónica de las órdenes de transmisión y materiales, para que surtieran efecto en las entidades con procesos electorales en 2016.

b) Diseñar un plan

Conscientes de las implicaciones de transitar de un esquema tradicional de comunicación en papel a uno sustentado en las tecnologías de información y comunicaciones, se diseñó un plan de implementación sustentado en tres premisas: primera, que la implementación se haría de manera gradual, para asegurar una transición ordenada y sin sobresaltos; segunda, que el INE acompañaría (con información, capacitación y asesoría) a todos los actores involucrados en la operación del sistema integral de administración de tiempos del Estado (partidos políticos, autoridades electorales, candidatos independientes y concesionarios); y tercera, que contaría –por lo menos en los primeros meses—con esquemas alternativos para recibir y calificar materiales, elaborar estrategias de transmisión, y ponerlos a disposición de los concesionarios, previendo fallas en el sistema electrónico.

A partir de ello, en los “Lineamientos aplicables a la entrega y recepción electrónica o satelital de las órdenes de transmisión y materiales” aprobados por el Consejo General del INE, se definió el plan de implementación siguiendo las tres premisas mencionadas:

- Respecto de la primera, se definieron tres fases:
 - Primera: recepción electrónica de materiales de partidos políticos, candidatos independientes y autoridades; y su puesta a disposición de los concesionarios de radio y televisión, junto con la entrega de las órdenes de transmisión. A su vez, esta fase se subdividió en dos: una, que iniciaría en enero de 2016, en todas las entidades con procesos electorales ese año (14 en total); y otra, que iniciaría el 16 de agosto, para el resto de las entidades.
 - Segunda: elaboración electrónica de estrategias de transmisión por parte de partidos políticos y autoridades, que iniciará a más tardar el 15 de enero de 2017.

- Tercera: gestión electrónica de reprogramaciones por omisión en la transmisión de promocionales, que iniciará también a más tardar el 15 de enero del próximo año.
- En cuanto a la segunda premisa, los Lineamientos establecieron que en cada fase se llevaran a cabo jornadas de inducción, se brindara capacitación y se realizaran pruebas de funcionamiento del sistema electrónico con todos los potenciales usuarios. Además, se aprobó que se habilitara una línea telefónica nacional para soporte técnico, disponible —durante el primer año— las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana.
- Finalmente, en lo que respecta a la tercera premisa, los Lineamientos dispusieron que, ante cualquier eventualidad, los usuarios del sistema electrónico (partidos políticos, autoridades electorales y concesionarios) podrían continuar empleando los mecanismos tradicionales de entrega y recepción física (en papel).

Primeros resultados

El cambio organizacional en el Sistema Integral de Administración de Tiempos del Estado fue inaugurado, como se mencionó anteriormente, durante los procesos locales con jornada electoral el 5 de junio pasado. Las autoridades electorales, partidos políticos y concesionarios de los 13 estados y la Ciudad de México fueron capacitados en el uso del sistema durante los meses previos. Del 20 de noviembre de 2015 al 31 de marzo de 2016, en total, 715 personas participaron en los talleres de capacitación.

De tal suerte, se logró llevar a cabo con éxito la primera fase de implementación del sistema electrónico: únicamente dos de 1259 concesionarios de radio y televisión presentaron solicitudes de excepción para permanecer con la notificación física de OT. Es decir, las bondades del sistema fueron evidentes para los usuarios que rápidamente transitaron al uso de la plataforma con pocas resistencias.

En menos de un año, transitaron al sistema electrónico 28 autoridades electorales locales, 16 partidos políticos locales, las tres autoridades electorales nacionales —TEPJF, INE y FEPADE— así como los nueve partidos políticos nacionales. Además, a través de los OPLE se dio acceso a 303 candidatos independientes de los cuales 82 registraron materiales.

El balance final muestra el alcance de este ejercicio: se liberaron 505 órdenes de transmisión mediante el sistema electrónico que pudieron ser vistos y escuchados 15 millones 130 mil 848 veces a través de las estaciones de radio y televisión de las 14 entidades con proceso electoral.

Para las 18 entidades restantes, se desplegó una estrategia de capacitación del 18 de abril al 8 de agosto, que permitió, a partir del 16 de agosto, que todas las entregas de promocionales por parte de autoridades electorales y partidos políticos se realizaran a través del sistema electrónico; y el 18 de agosto todos los concesionarios del país recibieran de recibir sus órdenes de transmisión y descargarán los materiales correspondientes desde el portal. En un año hemos dejado atrás un sinnúmero de trámites en papel y horas-hombre aumentado los márgenes temporales de actores políticos y concesionarios para mejorar sus propios procesos.

Bibliografía

- Fernandez, S. & Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66 (2), pp.168-176.
- Gilley, A.; Gilley, J., & McMillan, H. (2009). Organizational Change: Motivation, Communication, and Leadership Effectiveness. *Performance Improvement Quarterly*, 21 (4), pp. 75-94.
- Kotter, J. (1995). *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review, 95204, pp. 59-67.
- Kotter, J. (2002). *The Heart of Change. Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*. Boston (MA), Harvard Business School Press.
- Sminia, H. & Van Nistelrooij, A. (2006). Strategic Management and Organizational Development: Planned Change in a Public Sector Organization. *Journal of Change Management*, 6 (1), pp. 99-113.

