

Instituto Desarrollo-Universidad de Buenos Aires

---

**Revisión de la Literatura sobre los Determinantes del  
Cambio Organizacional en el Sector Público**

---

Leonardo Alfonzo  
Alejandro Estevez

Paul Ervin  
Iván Quiroga Cangiano

Junio de 2017

# Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Teoría y Evidencia</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1. Contexto Externo</b> .....	<b>7</b>
<b>2.2. Contexto Interno</b> .....	<b>12</b>
<b>2.3. Naturaleza y Contenido</b> .....	<b>13</b>
<b>2.3.1. Alcance</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3.2. Propósito</b> .....	<b>18</b>
<b>2.3.3. Paradigmas y Filosofías de la Administración Pública</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3.4. Origen y Diseño del Contenido</b> .....	<b>22</b>
<b>2.4. Estrategia y Proceso de Implementación</b> .....	<b>24</b>
<b>2.4.1. Factores de Éxito</b> .....	<b>24</b>
<b>2.4.2. Liderazgo</b> .....	<b>28</b>
<b>2.4.3. Resistencia al Cambio</b> .....	<b>30</b>
<b>2.4.4. Velocidad y Participación</b> .....	<b>32</b>
<b>2.5. Resultados</b> .....	<b>33</b>
<b>2.5.1. Resultados de Impacto</b> .....	<b>35</b>
<b>2.6. Experiencia en América Latina</b> .....	<b>35</b>
<b>3. Conclusión</b> .....	<b>40</b>
<b>4. Bibliografía</b> .....	<b>42</b>

# 1. Introducción

La Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), creada por la Ley 3909/10 en reemplazo del Consejo Nacional de la Vivienda, tienen por misión "fijar la Política Nacional de la Vivienda e impulsar Programas Habitacionales (...) tendientes a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales de la población". Sin embargo, hasta mediados de la década de los 2010s, el déficit habitacional de la población de escasos recursos aumentaba año tras año, alcanzando los 1.100.000 hogares con déficit cuantitativo y cualitativo para el año 2012.

En los primeros años de funcionamiento el promedio anual de soluciones habitacionales entregadas por SENAVITAT había sido inferior a las 2.000 soluciones por año. El gobierno, no obstante, estableció para el año 2015 una meta 12.000 soluciones habitacionales, con un crecimiento paulatino hasta llegar al año 2018 entregando 20.000 soluciones al año. El gobierno paraguayo se había propuesto, por tanto, aumentar en 10 veces el promedio de entrega anual de soluciones habitacionales en un periodo de 4 años. El alcance de esta meta requeriría, sin embargo, de una serie de medidas adicionales al simple incremento presupuestario.

Gran parte de la insuficiencia de las acciones llevadas a cabo por SENAVITAT en sus primeros años de funcionamiento estaban relacionadas a una débil capacidad administrativa. Deficiencias e irregularidades encontradas en informes de Auditoría, realizados por organismos de control tanto internos como externos, condujeron eventualmente a un cambio de autoridades en la institución. El nuevo liderazgo administrativo condujo un proceso ambicioso de cambio organizacional que finalmente se tradujo en una mejora sustancial en la efectividad de la organización. Datos a octubre del 2016 indican la entrega de cerca de 20 mil soluciones habitacionales en ese año, entre obras impulsadas por la nueva administración y regularización de obras atrasadas iniciadas en años anteriores. De tal manera, el nuevo desempeño de la organización hace suponer que el alcance de la meta al 2018 es posible si los procesos de cambios iniciados continúan y se profundizan.

Desde el punto de vista investigativo, una serie de interrogantes surgen sobre este proceso de mejora organizacional que permitió tal incremento en el desempeño de la entidad en cuestión. ¿Cuáles fueron específicamente estos cambios organizacionales? ¿Qué aspectos de la administración abarcaron? ¿Qué paradigmas siguieron? ¿Qué condiciones externas e internas posibilitaron dicho proceso? ¿Qué papel jugó el nuevo el liderazgo? ¿Qué características del mismo permitieron su efectividad? ¿En que medida influyó el contexto externo? ¿Cuál fue la estrategia de implementación de los cambios? ¿Qué nivel de resistencia se encontró y cómo se logró superarla? ¿Cuáles son las principales amenazas y desafíos

para la continuidad y profundización del proceso iniciado? La respuesta a esta y otras preguntas resultan fundamentales tanto para el apoyo del proceso iniciado en SENAVITAT como para replicar el éxito en las numerosas organizaciones y entidades del Estado paraguayo, que en su mayoría presentan aún serias debilidades en su capacidad administrativa.

Como paso inicial hacia la búsqueda de respuestas, el presente documento presenta una revisión exhaustiva de la literatura existente, enfocada especialmente en el fenómeno del cambio organizacional en el sector público. Como se podrá observar, este es un tema multidisciplinario, que abarca enfoques basados en la administración pública, administración de negocios, psicología organizacional, economía institucional, entre otros.

El documento intenta organizar la literatura de manera lógica y pragmática. La primera sección discute las diferentes teorías y evidencias sobre el cambio organizacional en general. Posteriormente se analizan los roles del contexto interno y externo en las organizaciones y su función como impulsores u obstáculos al cambio organizacional. El documento prosigue con secciones que discuten los diferentes temas relacionados con la naturaleza y contenido del cambio, su estrategia y proceso de implementación y la medición de sus resultados. Seguidamente, se incluye una breve discusión sobre la experiencia Latinoamericana con procesos de reformas en el sector público y consecuentes cambios organizacionales. Para finalizar se realiza una conclusión donde se identifican los temas más relevantes con relación al proceso de cambio observado en SENAVITAT, de manera particular, así como las eventuales oportunidades de contribución al acervo de conocimiento de las ciencias sociales.

A través de la exploración de los diferentes aspectos del cambio organizacional en el sector público, como son el contexto, el contenido, el proceso y el resultado, se espera resaltar los factores más importantes a tener en cuenta para la mejora en el desempeño de las organizaciones públicas. Resulta importante además distinguir entre los factores que de alguna medida pueden ser controlados o influenciados por las autoridades administrativas, y aquellos que están dados por el contexto y son más difíciles de cambiar. Entendemos que el presente enfoque tiene en cuenta estas consideraciones.

El presente documento es además el primero de una serie dedicada al estudio del tema con diferentes objetivos. Le sigue de manera secuencial otro que discute el contexto general del proceso de cambio organizacional ocurrido en SENAVITAT, tanto en términos de la evolución de la situación y la política habitacional del país, como en términos del desarrollo del marco institucional actual en el que deben operar las diferentes organizaciones y entidades del Estado. Así mismo, dicho documento identifica los principales desafíos del presente contexto institucional público e habitacional. Posteriormente se realiza un análisis del proceso de dirección estratégica de la organización estudiada. El proceso de dirección estratégica abarca la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la estrategia de SENAVITAT, y su análisis supone hallazgos importantes para contribuir tanto a su propio

fortalecimiento como para extraer lecciones útiles a otras organizaciones y entidades del Estado Paraguayo.

Estos y otros temas pasarán posteriormente a engrosar un volumen integrado y coherente que resuma las prácticas más adecuadas para la mejora administrativa en el sector público en el Paraguay, teniendo en cuenta su contexto particular. El mismo será difundido a través de diversos canales de comunicación y eventos especiales, de manera a mejorar las habilidades estratégicas en el sector público del país al tiempo de educar a la sociedad civil sobre la importancia, dificultades y desafíos de los programas de mejora organizacional, así como la necesidad de un apoyo y monitoreo permanente.

## **2. Teoría y Evidencia**

La siguiente sección de trabajo revisa la literatura teórica y empírica sobre el tema del cambio organizacional con énfasis en las organizaciones del sector público. Antes de desarrollar la revisión de la literatura científica, sin embargo, convendría precisar algunas consideraciones conceptuales sobre el tema, sobre todo en términos de lo que se considera es una organización y lo que se entiende por cambio. Al iniciar cualquier proceso científico, es fundamental entender con precisión qué se quiere observar, registrar y documentar para luego explicar y comprobar. De hecho, como se verá más adelante, diferentes tipos de organizaciones y diferentes concepciones del cambio derivan en teorías y enfoques igualmente diferentes.

En su forma más básica y abstracta, se pueden considerar a las organizaciones como entidades sociales, compuestas de personas, que cuentan con una identidad propia y permanencia en el tiempo. Generalmente, tienen un conjunto definido y limitado de propósitos, aunque éstos pueden variar con el tiempo. Las organizaciones, por otro lado, en relación con la interacción de sus miembros entre sí y con otros actores externos, responden a instituciones. La interacción humana puede tomar distintas formas y estar definida por la autoridad, la cooperación, la competencia, el conflicto, la negociación, etc. Las instituciones se pueden entender como patrones preestablecidos de interacción que ahorran la necesidad de generar un código de conducta para cada caso. Estas instituciones pueden ser informales o formales, perteneciendo en el último caso al sistema legal y normativo.

Organizaciones e instituciones pueden caracterizarse por distinto grado de formalidad. Las organizaciones del sector público, en forma particular, se caracterizan por ser formales, están definidas generalmente por legislaciones y normas y están estructuradas jerárquica y funcionalmente. Estas organizaciones del sector público responden en mayor medida a las instituciones políticas más amplias, como el Estado y el gobierno, aunque tampoco están exentas de la influencia de las instituciones económicas, como por ejemplo el mercado.

Bozeman (2013) considera la característica pública de una organización no como el resultado de una dicotomía entre lo público y lo privado, sino como un punto o posición en una gradación continua que está en función a la influencia del Estado, el gobierno y el sistema político en la misma, a través de la propiedad, el establecimiento de metas y objetivos, el

fondeo y la capacidad de control. La presente investigación utiliza teorías, enfoques y hallazgos de cambio organizacional en todo el espectro privado – público de modo a maximizar la probabilidad de encontrar lecciones útiles para el caso particular de SENAVITAT, a pesar de que la misma se caracteriza por ser una organización enteramente pública.

En lo que respecta a la naturaleza del cambio en la organización, el mismo puede ser de carácter positivo (mejora) o negativo (deterioro), en función al impacto sobre sus funciones u objetivos declarados. En el contexto del presente estudio, nos referimos exclusivamente a los cambios de naturaleza positiva, por lo menos en su intención. Asimilamos por tanto el concepto de cambio al concepto de mejora, que en la literatura de las organizaciones del sector público también suele referirse como reforma, especialmente cuando se trata de cambios significativos y de amplio alcance.

Por otro lado, en relación con su intencionalidad, el cambio puede ser intencional o planificado, o espontáneo y emergente. A pesar de hacer énfasis en la literatura sobre cambio intencional, no descartamos algunas lecciones que puedan surgir de la literatura alternativa. Del mismo modo, el cambio puede ser endógeno o exógeno, dependiendo de si se origina desde las estructuras internas de la organización orientadas a la innovación o puede ser inducido desde afuera, a través de mandatos políticos o cambio de liderazgo. Estos y otros aspectos del cambio, así como su contexto y contenido, han sido ampliamente explorados por distintas ramas de la literatura de las ciencias sociales y se ha intentado recoger en esta exposición los aportes más significativos de acuerdo al caso estudiado.

Varios autores visualizan el cambio organizacional como una serie de procesos diferenciados. Askim, Christensen, Fimreite y Lægreid (2009), por ejemplo, identifican dos etapas claras para el cambio planificado que tienen que ver con la decisión y la implementación del cambio. En tal sentido, consideramos adecuado organizar la revisión mayormente con base en el marco desarrollado por Armenakis y Bedeian (1999), quienes ordenan los distintos estudios sobre el cambio organizacional con un enfoque de procesos y etapas, identificando los factores que afectan al fenómeno de manera más o menos secuencial. Así mismo, enriquecemos la revisión con varios otros trabajos, incluyendo notoriamente el de Kuipers y col. (2014), quienes amplían la temática y se concentran en mayor medida en estudios relacionados al sector público. Otras interesantes revisiones incluyen los trabajos de Greenwood y Hinings (2006), Pettigrew, Woodman y Cameron (2001), McNulty y Ferlie (2004), entre otros sobre cuestiones especiales que se citan según su relevancia.

La sección, por tanto, se organiza en las siguientes subsecciones, cada una explorando distintos cuestionamientos. La primera, sobre el contexto externo, analiza el rol de elementos externos a la organización como impulsores o inhibidores del cambio organizacional. Elementos que incluyen el contexto institucional y factores socio-económicos, políticos, culturales, ambientales y tecnológicos. La segunda subsección, sobre el contexto interno, identifica el papel, positivo o negativo, que juegan los elementos internos de la organización. Incluyendo los valores, creencias y actitudes de sus integrantes, así como el marco institucional interno. Una tercera subsección, sobre la naturaleza y contenido del cambio, intenta dilucidar en qué consiste el cambio organizacional: cuál es su naturaleza, su alcance, su propósito y sus elementos. La cuarta subsección, sobre la estrategia y el proceso de implementación, explora cómo encarar el proceso de cambio, identificando los factores de

éxito y la manera de encarar los distintos obstáculos y resistencias encontradas. Finalmente, la quinta y última subsección analiza los trabajos científicos relacionados a los resultados del cambio organizacional, principalmente en términos de incrementar la capacidad de la organización para cumplir sus propósitos.

## **2.1. Contexto Externo**

La principal motivación para el cambio organizacional es sin lugar a dudas la adaptación proactiva o reactiva al contexto externo. Las organizaciones necesitan eventualmente adaptarse al contexto externo, ya sea lo hagan de manera radical o gradual e incremental, si pretenden sobrevivir, por lo menos en el largo plazo (Greenwood e Hinings, 2006). Y la necesidad de cambio se potencia además por el hecho de que el contexto externo también cambia de manera continua. Reconociendo este hecho, (Burns y Stalker, 1961) propusieron una teoría de la contingencia estructural, recomendando una mayor flexibilidad en la estructura organizacional para facilitar la adaptación a las contingencias.

A pesar de las presiones para el cambio de un contexto dinámico y cambiante, al interior de las organizaciones la asimilación de la necesidad y urgencia del mismo no necesariamente es automática. Hage (1999) resalta que los cambios en el contexto modifican la distribución de poder dentro de la organización generando puntos de vista conflictivos. La respuesta organizacional, en términos del contenido y la velocidad del cambio, se encuentra restringida por los intereses y motivaciones de las personas que componen la organización, así como de su grado de influencia sobre los demás. Tessier y Tellier (1991), por su parte, analizan la dinámica de resolución de conflictos organizacionales basada en la distribución interna del poder y el grado de convergencia o divergencia de objetivos e intereses.

El contexto externo, a su vez, está integrado por una serie de elementos de distinta índole que afectan de manera diferente a las organizaciones de acuerdo a su naturaleza. Pollitt y Bouckaert (2004) identifican cinco fuerzas principales en el contexto externo de las organizaciones. La primera de estas se asocia a la dinámica social, económica y demográfica. La segunda se asocia más al sistema político, incluyendo la interacción de las distintas fuerzas políticas y los intereses de grupos especiales y la sociedad civil en general, además de la internalización de nuevas ideas y filosofías políticas y administrativas. La tercera fuerza, identificada por los autores tiene que ver con eventos fortuitos, como desastres naturales. Así mismo, las cuarta y quinta fuerzas se asocian al proceso de decisión de las élites, determinando lo deseable y lo posible, y al sistema administrativo que gestiona la reforma. A las fuerzas identificadas por Pollitt y Bouckaert (2004), quizás haya que agregar el desarrollo tecnológico. Nelson (2008), por ejemplo, propone que existe una interacción clara entre tecnologías e instituciones.

Algunos estudios empíricos que analizan de manera particular la influencia del contexto externo sobre las organizaciones incluyen a Wollmann (2000), De Boer, Enders y Leisyte (2007) y Weissert y Goggin (2002). Wollmann (2000), en particular, se centra en rol del contexto institucional. Utilizando un enfoque histórico para investigar las reformas administrativas en gobiernos locales en Alemania, argumenta que la trayectoria de cambio organizacional (o modernización) observada en las mismas se puede explicar en términos de

la coincidencia y coevolución de reformas administrativas y políticas más amplias que tuvieron lugar a nivel nacional.

Otros autores, como Rainey (2003, p. 75), hacen hincapié en las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas en términos de su relacionamiento con el ambiente externo. No cabe duda que los elementos del contexto externo afectan a todas las instituciones, tanto públicas como privadas, en alguna u otra medida. En este sentido, Bozeman (2013) argumenta que todas las organizaciones, ya sean de naturaleza más pública o privada, experimentan presiones tanto del contexto económico como del político. Y si bien ciertos elementos del contexto como la demografía o la dinámica social pueden no afectar a ciertas organizaciones de manera directa, pueden sin embargo hacerlo de manera indirecta al afectar el marco institucional en el cual se desenvuelven.

Cuando se habla del contexto externo conviene distinguir entre el contexto socio-económico y el contexto institucional. El contexto socio-económico generalmente tiene que ver con el grado de desarrollo y condiciones de vida de la población, la capacidad y estructura productiva, la distribución del ingreso, el crecimiento poblacional, la competitividad y el desarrollo tecnológico, entre otros factores. El contexto institucional, por otro lado, está dado por las reglas de juego establecidas para la interacción de los actores, tanto la arena económica como en la política. Ambos afectan a las organizaciones de distinta forma y en distinta medida. Además de ello, son interdependientes. La idea que el contexto socio-económico determina el contexto institucional se remonta a Karl Marx y su visión materialista de la historia. La idea complementaria, que el contexto institucional afecta el contexto socioeconómico, es por otro lado más reciente (Acemoglu y Robinson, 2012).

En cuanto a los mecanismos particulares que operan en la articulación de la interdependencia entre el contexto socioeconómico y el contexto institucional, la economía institucional provee algunas teorías interesantes. En este sentido, Kingston y Caballero (2009) distinguen entre teorías basadas en mecanismos de decisión pública y teorías basadas en procesos evolutivos. Las teorías de decisión pública explican el proceso de toma de decisiones de la clase gobernante basadas en metodologías y supuestos derivados de la teoría económica. La clase gobernante está compuesta de individuos que intentan maximizar sus funciones de utilidad, las que incluyen como argumentos factores económicos y políticos como el estatus y la probabilidad de continuar ejerciendo el poder estatal. Dada la distribución desigual de poder económico y político, estas teorías generalmente predicen una inercia institucional, debido a las fuertes motivaciones de la clase gobernante de mantener el status quo. Las teorías basadas en modelos de decisión pública, por tanto, generalmente tienden a considerar el marco institucional como un inhibidor antes que un potenciador del cambio organizacional.

Kingston y Caballero (2009) posteriormente encuentran que las teorías basadas en procesos evolutivos, en conjunto con las teorías de decisión pública, logran introducir en el modelo teórico la dinámica social que se observa en la realidad. Estos modelos sugieren que factores como la competencia política interna, la presión internacional y la competencia de otros estados por recursos para el desarrollo económico como capital y mano de obra ejercen una presión selectiva sobre los distintos arreglos institucionales, de manera que aquellos más favorables tienden a sobrevivir y reproducirse, mientras que los menos favorables tienden a desaparecer.



La predicción de la teoría de la decisión pública, que indica que, ante la ausencia de competencia política interna y competencia externa basada en paradigmas alternativos, el marco institucional se convierte en un inhibidor del cambio, sin dudas encuentra evidencia en los varios siglos de estática institucional y organizacional que se observan en ciertos periodos de la historia humana. El mundo moderno, sin embargo, es altamente competitivo. Por un lado, la diseminación global de la democracia en la mayor parte del mundo da pie a una intensa competencia política interna, que tiende a satisfacer las expectativas de la sociedad como un todo, o por lo menos de grupos de interés relativamente empoderados. Por otro lado, la globalización y la libre movilidad de capital financiero y humano permite a la gente “votar con los pies”, empujando de tal manera tanto el cambio institucional como el cambio organizacional a medida que los Estados y gobiernos compiten por recursos. La teoría evolutiva del cambio, por tanto, otorga el horizonte de largo plazo que la clase gobernante se ve obligada a contemplar, en el que la supervivencia del Estado y la legitimidad de sus instituciones se encuentran en juego ante la ausencia de cambios que permitan la adaptación a las nuevas realidades del contexto externo.

Otra característica interesante del contexto institucional es su capacidad de “reproducirse”, por lo menos en parte, en diferentes sociedades, a través de la emulación. Teorías institucionales y neo-institucionales, derivadas de la sociología organizacional, estudian este fenómeno en particular, llamado usualmente “isomorfismo”. El isomorfismo plantea que las organizaciones, por motivos de aversión al riesgo y búsqueda de legitimidad, tienden a adoptar arquetipos y paradigmas dominantes en su campo. De esta manera, la uniformidad de formas y estructuras tiende a prevalecer, o por lo menos a ser más común de lo que podría esperarse, en comparación a procesos de innovación originales e independientes que tienden, por ejemplo, a maximizar la eficiencia (DiMaggio y Powell, 1983; Greenwood y Hinings, 1996; Kondra y Hinings, 1998).

El isomorfismo explica elegantemente el mecanismo por el cual las instituciones exitosas se reproducen y extienden a través de diferentes Estados, gobiernos, sociedades y organizaciones. La emulación de formas y conductas exitosas reduce en gran medida los costos y riesgos de la innovación. Sin embargo, este proceso también introduce el riesgo de la reproducción de modelos poco adaptados a los contextos particulares de los lugares de implementación. Hood (1991) advierte sobre los peligros de la adopción universal de recetas de administración pública, mientras que DiMaggio y Powell (1983) encuentran que el isomorfismo no se traduce necesariamente en mejoras de eficiencia, puesto que muchas veces es adoptado para adquirir legitimidad, reconocimiento, poder y capacidad de financiamiento.

De igual manera, al ser un proceso importante y particularmente relevante en los países en desarrollo, que generalmente toman ideas de países pioneros u organismos de cooperación internacional, el tema justifica una mayor exploración conceptual: El isomorfismo, de acuerdo a DiMaggio y Powell (1983), opera a través de diferentes fuerzas. Las fuerzas miméticas se producen de manera voluntaria en la organización como consecuencia de la intención de sus miembros de cumplir con los paradigmas del rubro o de mejorar las operaciones de la organización minimizando los riesgos de la innovación. Las fuerzas normativas tienen que ver con la influencia de las profesiones, en la medida que intentan enmarcar las actividades de la organización de acuerdo con los modelos mentales de sus respectivas disciplinas y escuelas, su base de conocimiento y sus redes de información

profesional. Finalmente, las fuerzas coercitivas son ejercidas por autoridades internas o externas, bajo directivas de organismos regentes, financiadores, coordinadores o reguladores. La diferencia en relación con las distintas fuerzas por las que opera el isomorfismo tiene más que ver con su fuente u origen, ya que todas ellas tienden a ajustar a la organización a determinados paradigmas y arquetipos.

La teoría institucional tradicional (de la sociología organizacional) consideraba al isomorfismo como un proceso inhibitor del cambio, en la medida que las organizaciones tienden a conformar patrones y arquetipos pareciéndose cada vez más unas a otras dentro de su rubro o campo. Especialmente en el sector público donde la competencia entre organizaciones es limitada, es probable que la priorización de objetivos concernientes con el mejoramiento del estatus, financiamiento y legitimidad por sobre la eficiencia conlleve a procesos isomorfos. El neo-institucionalismo, por otro lado, logra conciliar el concepto de isomorfismo con el cambio organizacional, especialmente mediante la consideración de los procesos de innovación tecnológica, especialmente aquellos más radicales y disruptivos, que introducen una dinámica de equilibrio puntuado (Baumgartner, True y Jones, 2006).

Christensen (2012), en tal sentido, distingue dos tipos de innovación tecnológica: por un lado, la innovación de soporte, que mejora el desempeño de los productos ya establecidos, y por otro, la innovación disruptiva que plantea una propuesta de valor diferente y que puede incluso empeorar a corto plazo el desempeño del producto, pero que generalmente presenta una curva de mejoramiento abrupta que la lleva con el tiempo a sobrepasar a los productos establecidos. El autor encuentra que las compañías y organizaciones exitosas y establecidas no encuentran rentabilidad en la inversión en innovación disruptiva, por lo que generalmente es encarada por organizaciones nuevas, en proceso de crecimiento, que buscan ganar un lugar en el mercado y la sociedad. Christensen (2012) argumenta además que la adopción de innovaciones en organizaciones privadas proviene de diferentes fuentes, incluyendo proveedores, consultores, universidades y clientes.

Además de ello, la innovación disruptiva está basada en procesos de investigación muchas veces lentos y costosos, cuyo éxito está lejos de estar garantizado. Gran parte de estos procesos son realizados, por tanto, en organizaciones especializadas como universidades y centros de investigación, que cuentan generalmente con un importante componente de financiamiento público. Las innovaciones disruptivas son adoptadas por organizaciones más operativas recién cuando éstas comprueban su éxito. Al hacerlo, sin embargo, dan lugar a nuevos paradigmas y arquetipos organizacionales, que son gradualmente adoptados por las organizaciones de distintos rubros y campos a través de procesos isomorfos (mecanismos que tienen que ver con fuerzas coercitivas, normativas y miméticas). Este proceso tiene como consecuencia una dinámica de cambio discreta, no continua, en la mayoría de las organizaciones. La teoría del equilibrio puntuado, por tanto, es una formulación que se basa principalmente en la observación de largos periodos de cambios graduales e incrementales con algunos periodos cortos de cambio radical que generalmente son observados en el espacio organizacional.

De acuerdo con Baumgartner, True y Jones (2006), el hecho de que el cambio en las organizaciones se presente como una serie de equilibrios puntuados se debe principalmente a dos motivos: Primero, los actores organizacionales no reaccionan de manera inmediata a la nueva información, sino que lo hacen una vez que el cúmulo de evidencias a favor de la

innovación llega a un punto donde su beneficio es indiscutible. Esto se debe no solamente a la capacidad limitada de absorber y procesar información que tienen los tomadores de decisiones, sino también a que el cambio es costoso y riesgoso, de modo que es necesaria suficiente evidencia de que la adopción de la innovación justifica sus costos de implementación para que ella sea finalmente asimilada en determinado rubro o campo. Segundo, dada la distribución interna del poder, el cambio radical generalmente origina fricciones internas debido al surgimiento de ganadores y perdedores con su eventual adopción.

El primer motivo argumentado por Baumgartner, True y Jones (2006) para explicar la alternancia entre cambios radicales e incrementales es desarrollada con mayor detalle en Greenwood y Hinings (1996), quienes consideran la lentitud de los procesos de aprendizaje y adaptación, así como en Barrett, Grant, y Wailes (2006), que estudian la velocidad de asimilación de las innovaciones, encontrando que se relaciona de manera cercana con las actitudes y las prácticas que emergen de la interacción de los humanos con la tecnología. El segundo motivo, que tiene que ver con las fricciones internas, es abordado en parte por Hage (1999), quien estudia la manera en dichas fricciones se resuelven mediante procesos políticos internos, donde las motivaciones e intereses de distintos actores entran en etapas de conflicto y negociación.

Más allá de las presiones del rubro y la industria, presiones originadas en la innovación tecnológica hacia el cambio de paradigmas organizacionales pueden ser también canalizadas por las demandas y expectativas de los clientes, a medida que se vuelven conscientes de las nuevas posibilidades, ejerciendo una presión adicional para el cambio organizacional y determinando los criterios para la evaluación de su resultado (Askim y col., 2009; T. Christensen, Laegreid, y Stigen, 2006; Hendriks y Tops, 2003; Jespersen, Nielsen, y Sognstrup, 2002; Nelson, 2008; Reichard, 2003).

Por ejemplo, durante la década de 1970, los avances en las prácticas gerenciales del sector privado dieron curso a la filosofía de la Nueva Administración Pública (NAP). Esta nueva filosofía abogaba por la adopción de valores más alineados a los del sector privado, incluyendo la medición de resultados, la eficacia y la eficiencia, así como una mayor subordinación a los procesos políticos democráticos de una burocracia estatal tradicionalmente autónoma (sobre todo en países desarrollados).

Posteriormente, mayores avances en la tecnología de la información impulsaron nuevos paradigmas en la administración pública de la actualidad, como la filosofía de la gobernanza digital y la adaptación iterativa a problemas. (Andrews, Pritchett, & Woolcock, 2013; Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2005; Vann, 2004).

Otra línea teórica que pretende explicar la dinámica del cambio organizacional, también originada en la sociología, es la teoría de redes. Con muchas coincidencias con el concepto de isomorfismo, las teorías de redes organizacionales también predicen rigideces, con relación a la adopción de las innovaciones producidas por el contexto externo. Diversos autores argumentan que las relaciones de redes actúan introduciendo restricciones en las organizaciones, y particularmente en las organizaciones públicas, que pueden incluso derivar en efectos no deseados a la hora de implementar cambios (Grantham, 2001; Greenwood & Hinings, 2006; Kim, Oh, & Swaminathan, 2006). Coincidiendo con Cristensen (1997), las teorías de redes organizacionales predicen que la adopción temprana de innovaciones

(especialmente las innovaciones de tipo disruptivo) se dan generalmente en organizaciones periféricas poco conectadas, debido a que a las organizaciones más centrales y mejor conectadas tienen un mayor interés en conservar los paradigmas y modelos actuales (Greenwood e Hinings, 2006).

También existe un cuerpo de literatura que argumenta que las relaciones de una organización con su contexto externo no son, necesariamente, de sentido único. Las interacciones de las organizaciones públicas con redes y actores externos pueden llevar a producir cambios en el contexto externo. Grimshaw, Vincent, and Willmott (2002) dan como ejemplo el proceso de alianzas público privadas donde el sector público también logra inspirar valores públicos en sus socios privados. La influencia de las organizaciones públicas sobre el contexto externo es particularmente relevante en lo que se refiere al contexto institucional. Indudablemente gran parte de los cambios en la legislación y normativa tienen su origen en el liderazgo administrativo de las organizaciones públicas.

La diversidad de abordajes teóricos sobre la relación entre el contexto externo, dado por la sociedad, las instituciones políticas y económicas, así como por las innovaciones producidas por el progreso científico y tecnológico, encuentran sin embargo varios puntos en común. Si bien el cambio continuo del contexto externo ejerce una presión hacia el cambio, las rigideces en el contexto interno pueden impedir que tal cambio se produzca de manera continua y sin mayores dificultades. Resulta fundamental, por tanto, para profundizar el conocimiento del tema, la discusión de la literatura sobre el rol que juega el contexto interno de las organizaciones en los procesos de cambio.

## **2.2. Contexto Interno**

El contexto interno de una organización tiene un rol fundamental en los procesos de cambio, especialmente en relación al grado de predisposición a los mismos. Elementos clave del contexto interno tienen que ver con la cultura y actitudes de las personas que componen una organización, así como el marco institucional interno, en términos de estructuras, procesos y estilos de liderazgo. La influencia de la cultura y las actitudes del personal hacia el cambio organizacional han sido extensamente estudiadas desde diferentes enfoques (Ajzen, 1991; Corley, 2004; Kotter, 1996; Oreg, 2006). La disciplina de la psicología organizacional provee un marco conceptual especialmente útil para entender y medir empíricamente la cultura y actitudes hacia el cambio organizacional, de modo a determinar si el mismo será aceptado, bienvenido o resistido (Amis, Slack, y Hinings, 2002; Armenakis, Bernerth, Pitts y Walker, 2007; Bartunek, Rousseau, Rudolph y Depalma, 2006; Szabla, 2007).

En este sentido, la teoría de la actitud propone que existe una relación causal y una estructura jerárquica entre cultura, creencias, valores, emociones y actitudes. De esta manera las creencias originadas en la cultura determinan los valores, los que a su vez, asociados a la interpretación de nueva información, dan forma a las actitudes. Así mismo, la teoría de la actitud predice que una vez formadas, las actitudes predeterminan la respuesta emocional ante nuevas exposiciones, siendo por tanto difíciles de cambiar. Las actitudes afectan a procesos mentales clave como la atención, la memoria y el razonamiento, produciendo exposiciones selectivas a la información, memoria sesgada hacia las creencias personales y argumentación subjetiva en contra de la información inconsistente (Lines, 2005).

De ahí que el solo hecho de proporcionar información objetiva y correcta, usualmente no es suficiente para producir un cambio en la actitud y, un proceso arduo de reeducación es generalmente necesario (Lewin, 1991). Este hecho también puede explicar el motivo por el cual la mayor parte de la literatura que se refiere a las actitudes se concentra en su rol de presentar resistencia al cambio (Lines, 2005). Por ejemplo, Oreg (2006) encuentra que la personalidad de los empleados y el contexto general del cambio generalmente presuponen factores de resistencia, debido a la creencia de que el cambio acarreará necesariamente resultados no deseados.

Otro aspecto del contexto interno de las organizaciones que experimentan procesos de cambio se refiere a los modelos y procesos establecidos que configuran el marco institucional interno. Gran parte de la literatura encuentra, por ejemplo, que estructuras y procesos internos que promueven la innovación, el aprendizaje, la comunicación interna facilitan la adopción de cambios organizacionales, incluso los de naturaleza más radical (Barrett y col., 2006; Hage, 1999; Van De Ven, Rogers, Bechara y Sun, 2008; Weick y Quinn, 1999). Por otro lado, Lines (2005) argumenta que la existencia de procedimientos internos de atención a los empleados y mecanismos de resolución de conflictos también pueden contribuir a reducir la resistencia a los cambios.

Un importante cuerpo de literatura analiza la institucionalización del cambio en las organizaciones y la adopción de estructuras y procedimientos que promuevan el cambio endógeno, el cual puede tomar la forma de cambio emergente (Wollmann, 2000), modelos de aprendizaje (Rusaw, 2007) o cambio situado (Boffo, 2003). Los ambientes y estilos de liderazgo más pluralistas y democráticos contribuyen a los procesos de innovación endógena y cambio situado (Boffo, 2003), así como los ambientes donde el aprendizaje continuo es promocionado y valorado. (Weick, 1991) estudia el tópico particular del aprendizaje organizacional y propone medios de verificación de su ocurrencia, planteando, por ejemplo, que la respuesta diferente a estímulos diferentes y especialmente la respuesta diferente a los mismos estímulos constituyen evidencias claras del aprendizaje organizacional en acción.

Si bien un marco institucional interno orientado al aprendizaje y a la mejora continua puede suavizar en gran medida las resistencias naturales de los seres humanos a los cambios, no cabe duda que la naturaleza y contenido del programa de cambio que se propone implementar tiene gran influencia sobre la reacción de los diferentes integrantes de la organización ante el mismo. La argumentación del contenido, por lo tanto, resulta clave para el éxito de su implementación, y en la subsección siguiente se discuten diferentes aspectos que relación a este tema.

### **2.3. Naturaleza y Contenido**

Otro aspecto clave del cambio organizacional trata de su naturaleza y contenido: ¿qué intenta cambiar? ¿Por qué motivos? ¿Con qué propósito? ¿Con qué amplitud? El contenido de los cambios organizacionales, ya sean referentes a amplias reformas gubernamentales o reformas de organizaciones y entidades en particular generalmente toman la forma de legislaciones, decretos, resoluciones, circulares u otros documentos que proporcionan una descripción técnica y minuciosa del cambio, en términos de liderazgo, valores, estructuras, políticas, normas y procedimientos (Kuipers y col., 2014).

Es posible identificar ciertas dimensiones que permitan clasificar y organizar la literatura relacionada con el contenido y naturaleza del cambio organizacional. Algunas de ellas son las siguientes: (1) la amplitud o alcance del cambio, (2) el propósito del cambio, (3) el punto de origen y dinámica del cambio y (4) los paradigmas y filosofías subyacentes al mismo. De acuerdo con estas dimensiones, por tanto, clasificamos el conocimiento acumulado en la literatura científica sobre el contenido y naturaleza del cambio organizacional, tanto en términos teóricos como en observaciones empíricas sobre organizaciones del sector público y en especial de la experiencia latinoamericana.

Por otro lado, resulta evidente que diferentes aspectos del contenido y naturaleza del cambio tendrán consecuencias sobre la mejor estrategia y procedimiento de implementación (tema que se considera en la subsección siguiente), por lo que su consideración en conjunto resulta clave para el éxito de cualquier proceso de cambio.

### **2.3.1. Alcance**

En referencia al alcance, el estudio del cambio organizacional puede abarcar constructos teóricos de diferente amplitud y que pueden clasificarse con distintos criterios. Al nivel más abstracto, y desde un criterio socio-político basado en Max Weber, podemos hablar de Gobierno y Sociedad Civil que juntos conforman el Estado (Dahl & Stinebrickner, 2002). Alternativamente, desde un punto de vista económico, se puede hablar de un sector público, un sector privado y un sector externo que componen una economía (Stiglitz, 2000). Otros sectores específicos incluyen el sector financiero, el comercial, el industrial, el sector de la educación, el de la salud que son generalmente transversales al sector público y privado, de manera tal que pueden coexistir en la misma economía, por ejemplo, una educación, una salud o una banca pública con una privada.

Los sectores y subsectores económicos, por su parte, así como constructos socio-políticos como el Gobierno (con sus diferentes poderes o ramas) y la Sociedad Civil, están finalmente compuestos por organizaciones individuales. Las organizaciones a su vez responden a un contexto institucional que determina las reglas de su interacción con otros actores internos (funcionarios) o externos (clientes, beneficiarios, proveedores, etc.) con relación a su propio ámbito. Así mismo, las organizaciones también se encuentran estructuradas jerárquicamente en forma de áreas, unidades, departamentos, etc. y reglamentan su funcionamiento en forma de normas y procedimientos transversales a esta estructura jerárquica.

La naturaleza y el contenido del cambio organizacional, por tanto, pueden resultar muy diversos de acuerdo a su alcance, y como si fuera poco, resulta muy posible que procesos de cambio ocurran en múltiples niveles al mismo tiempo. En este sentido Hartley, Butler y Benington (2002) notan que, dentro del contexto de las organizaciones públicas, cambios en actores como la sociedad, el gobierno, las organizaciones y los individuos tienen lugar de manera simultánea e interdependiente.

Resulta complejo, sin embargo, realizar un análisis profundo y minucioso de tantos aspectos de la realidad social que operan al mismo tiempo. Debido a ello, la literatura sobre cambio organizacional en el sector público generalmente tiene un alcance más bien limitado. Algunas investigaciones, por ejemplo, se concentran en sectores de la política pública, como

la educación superior (De Boer y col., 2007) o la salud pública (Modell, 2001).

Alternativamente, Kuipers y col. (2014) encuentran una línea teórica dentro de la literatura en administración pública que se refiere al alcance como “orden” del cambio organizacional identificando tres órdenes principales. En este sentido, los cambios organizacionales de primer orden se referirían a los cambios intra o sub organizacionales, relacionados con ciertas unidades jerárquicas (como por ejemplo direcciones y departamentos) o con determinados procesos (como por ejemplo planificación, compras o gestión de las personas). A veces, los cambios de primer orden están asociados con la introducción de nuevas tecnologías. Por ejemplo, el estudio de Ridder, Bruns y Spier (2005) analiza la introducción de nuevos sistemas contables, mientras que Ciborra (2005) y O’Neill (2009) se refieren a la implementación de sistemas relacionados al gobierno electrónico (e-government). Por otro lado, los cambios de primer orden también pueden implicar nuevos procedimientos, prácticas o estándares que se implementan sobre la misma base tecnológica. Julnes y Holzer (2001), por ejemplo, analizan la introducción de medidas de desempeño del personal.

Kuipers y col. (2014) argumentan que los cambios organizacionales de primer orden normalmente no producen modificaciones a la organización en su totalidad. La acumulación incremental de cambios de primer orden, sin embargo, sí podría producir transformaciones radicales que afecten significativamente la naturaleza de la organización en el largo plazo. Plowman y col. (2007) dan un ejemplo al respecto. Este proceso de acumulación de cambios de primer orden se suele denominar también cambio incremental. El estudio de Wollman (2000), sobre los procesos de modernización de gobiernos locales en Alemania, concluye que la ausencia de intervencionismo por parte de los niveles de gobiernos superiores jugó un papel clave en el éxito de estos procesos de cambio organizacional. Reichard (2003), quien estudió procesos de reforma similares en los Países Bajos y Suiza, concluye así mismo que los impulsores principales de este tipo de cambio son generalmente los líderes administrativos, quienes actúan ante cierta pasividad de los líderes políticos e influenciados por la cooperación informal y voluntaria de grupos innovadores, los cuales pueden incluir a académicos y consultores. Rusaw (2007), por su parte, argumenta que este tipo de procesos usualmente se aplican a medidas que no necesitan de aprobación externa y que generan resultados en el corto plazo que refuerzan o retroalimentan su aceptación y credibilidad.

Los cambios de segundo orden, por otro lado, se refieren a cambios de naturaleza organizacional, que afectan a las principales unidades jerárquicas y procesos clave de la organización y generalmente incluyen una transformación apreciable en la cultura organizacional y el clima de trabajo. Estos cambios pueden incluir reorganizaciones (Boyne, 2006), pero de manera más interesante giros importantes en áreas de desempeño misional (Borins, 2002). La literatura sobre los factores de éxito en el cambio organizacional, tanto referente al sector privado (Kotter, 1996) como al sector público (Fernandez & Rainey, 2006), que se comentan con más detalle en la próxima sección, se refieren generalmente a este tipo de cambios.

Algunos autores sugieren que, a diferencia de los cambios de primer orden, que descansan en mayor medida sobre el liderazgo administrativo, los de segundo orden suelen estar más relacionados con proyectos intencionales que tienen el apoyo del alto liderazgo político. Polidano (2001), por ejemplo, sugiere que cambios de este alcance requieren

necesariamente de apoyo político para su éxito. Los cambios a nivel organizacional, sugiere el autor, tendrían mayor éxito como parte de un programa más amplio de reforma del Estado. La adscripción a este último argumento, sin embargo, no es universal. Como se discutió anteriormente, parte de la literatura argumenta que cambios de segundo orden también podrían producirse por la acumulación de cambios incrementales de primer orden. Pope y col. (2006) sugieren, no obstante, que para ello se requeriría más que directivas verticales. Además de cambios estructurales y formales, los cambios de segundo orden generalmente requieren una transformación en las creencias y valores, por lo menos en los principales tomadores de decisiones, que solo podría ser articulado a través de un vigoroso liderazgo transformacional (Parry & Proctor-Thomson, 2002).

Los cambios de tercer orden, en la terminología propuesta por Kuipers y col. (2014), implicarían cambios en el sector, ya sea el sector público en general o sub-sectores específicos como por ejemplo los de salud, educación, seguridad social, etc. (Bartunek y Moch, 1987). Estos cambios son de naturaleza inter-organizacional, en el sentido de que afectan a varias instituciones de manera simultánea e interactiva. Un importante volumen de literatura se refiere a este tipo de procesos.

En la literatura resulta común la utilización del término “reforma” en referencia a los cambios del tercer orden. Kuipers y col. (2014) prefieren utilizar el término “cambio” debido a que consideran que “reforma” es un concepto más acotado que implica un cambio de naturaleza intencional y que cuenta con un diseño previo. Debido, empero, a que los cambios de tercer orden generalmente se adecuan a esta naturaleza intencional y planificada, en este texto decidimos utilizar el término reforma para referirnos a los mismos, en coincidencia con gran parte de la literatura.

Al respecto, Schneider y Heredia (2003) encuentran una serie de temas relacionados a la reforma del sector público en los países en desarrollo. Estos temas tratan, por un lado, de la reforma del funcionariado público (nuestra traducción de la frase “public service”) que responde a la filosofía tradicional de la administración pública y ataca generalmente a problemas relacionados con el nepotismo, el clientelismo y el prebendarismo. Las reformas relacionadas con la introducción de agencias y procesos inter-organizacionales que garanticen el control, la transparencia y la rendición de cuentas, por otro lado, tienen que ver con una nueva filosofía de la administración pública que pretende disminuir la autonomía de la burocracia tecnócrata para alinearla a los procesos políticos que definen los intereses y políticas públicas en los sistemas democráticos. Schneider y Heredia (2003) también identifican reformas referentes a la medición del desempeño, mejora de la planificación y coordinación e incremento general de la eficiencia, que también tienen que ver con la nueva filosofía de la administración pública.

Ejemplos de estudios que abarcan la reforma del funcionariado público (public service) incluyen Battaglio y Condrey (2009), así como Christensen y Pallensen (2001). Investigaciones relacionadas con reformas orientadas a la mejora de la planificación y coordinación, organización pública, comunitaria y redes individuales incluyen las de Bovaird (2006) y Bovaird (2007). Temas relacionados con reformas orientadas al incremento de la eficiencia mediante la tercerización y privatización de servicios públicos son tratados en Grantham (2001), Erakovic y Powell (2006), y Kavanagh y Ashkanasy (2006).

Las reformas del sector público identificadas por Schneider y Heredia (2003) hacen



relación a amplios procesos administrativos. Otros estudios hacen mayor foco en los sectores antes que en los procesos (Askim y col. , 2009), mientras que procesos de una naturaleza más política, como la definición de políticas públicas, también son abordados a nivel de países y regiones (Bauer, 2008; Schout, 2009). En este último sentido, parte de la literatura sugiere que en ocasiones es necesario ir más allá de las reformas del Estado o sectores del mismo para abarcar el sistema político o incluso instituciones que tienen que ver con la propia cultura de la sociedad. Por ejemplo, Polidano (2001) sugiere que en determinados casos las reformas del sector público fallan por cuestiones vinculadas con la baja capacidad administrativa del funcionariado público, que a su vez refleja el pobre nivel educativo en ciertos países. Proulx (2003), por otra parte, considera que son las reformas las que deben adaptarse y diseñarse teniendo en cuenta la cultura y valores locales.

Con respecto a la implementación, los cambios de tercer orden o reformas amplias e inter-organizacionales del sector público requieren sin dudas de estrategias diferentes a las utilizadas para los cambios organizacionales o de segundo orden, cuyo énfasis se hace en la siguiente sección. Los cambios de este alcance están mucho más influenciados por el sistema político. Polidano (2001) argumenta que las negociaciones y acuerdos políticos pueden bloquear, alterar o distorsionar los contenidos originales de las reformas, de tal manera que el fracaso de las mismas en alcanzar las expectativas se deba generalmente a que no se hayan implementado de manera adecuada, antes que a las ideas y conceptos subyacentes. Del mismo modo, otros motivos del fracaso en la implementación de reformas en el sector público incluyen la falta de coordinación y rivalidad profesional y política existente entre diferentes entidades y agencias del sector público, e incluso distorsiones ocasionadas por agencias de cooperación internacional que inducen a los gobiernos nacionales a priorizar los proyectos que cuentan con financiamiento a aquellos que puedan resultar más relevantes para el desarrollo (Polidano, 2001).

El alcance de los cambios organizacionales también tiene importante influencia sobre la metodología de investigación utilizada para su estudio. Kuipers y col. (2014), en su revisión bibliográfica, encuentran un predominio de los estudios de caso que incluyen ricas descripciones sobre distintos aspectos del cambio organizacional. Los estudios de caso pueden resultar más útiles para los cambios organizacionales de primer y segundo orden, a nivel organizacional e intra-organizacional. Por otro lado, estudios cualitativos y cuantitativos que abarcan múltiples casos y organizaciones suelen ser un enfoque típico en el estudio de las reformas o cambios de tercer orden, de nivel inter-organizacional.

Además de la metodología, el alcance del cambio organizacional también interviene en la decisión sobre el marco teórico más adecuado para su análisis. Por ejemplo, los marcos teóricos centrados en el papel de las instituciones, ya sea tengan su origen en las ciencias políticas, la economía institucional o la sociología organizacional, tienen mayor preponderancia en el análisis de los cambios de tercer orden. Las teorías institucionales se concentran más en el contexto externo y su influencia sobre las organizaciones. Por otro lado, las teorías de cambio gerencial y las teorías del liderazgo son más adecuadas para los cambios organizacionales de segundo orden, así como las teorías antropológicas y psicológicas que tienen que ver con la cultura, creencias, emociones y actitudes (Kuipers y col., 2014). Estas teorías se enfocan en mayor medida en el contexto interno de la organización y la determinación de estrategias y métodos de implementación que puedan lidiar con el mismo, resaltando los factores de éxito y las maneras de lidiar con los obstáculos

que enfrentan los procesos de cambio.

Kuipers y col. (2014) también encuentran otros marcos teóricos alternativos como la teoría de la complejidad (Plowman y col., 2007), la teoría de redes (Kim y col., 2006), la teoría sensorial (Biez y Abolafia, 2002) y el enfoque basado en recursos (Ridder y col., 2005). Adicionalmente, se puede mencionar el trabajo de Van de Ven y Poole (2005) que discute la noción de organización en términos de estructuras estáticas o procesos dinámicos y su influencia sobre el marco metodológico.

Alternativamente, el alcance del cambio también puede interpretarse como la magnitud o el grado en que los cambios en las estructuras, procesos y sistemas en una organización modifican aspectos clave de su identidad como son la naturaleza de sus relaciones, sus capacidades reales o incluso su propósito. En tal sentido, Etkin y Schvarstein (1997) sugieren que los cambios organizacionales, más allá de cierto umbral, se pueden traducir en la extinción o disolución de la organización para dar lugar a otra diferente en su reemplazo. De modo a superar esta dificultad conceptual, consideramos en general los cambios organizacionales o reformas en el sector público como procesos orientados a determinadas funciones del Estado (como por ejemplo la función de coordinar la política de vivienda) antes que centrarnos en la organización como unidad invariante de análisis. De hecho, el alcance sectorial o de tercer grado de los cambios organizacionales sustituye incluso la organización como unidad de análisis por el sector, de manera general.

Hasta este punto se han discutido los distintos alcances que pueden tener las investigaciones sobre el cambio organizacional y las implicancias de cada uno de ellos en relación con la influencia del contexto externo, las estrategias adecuadas de implementación y los marcos teóricos y metodológicos utilizados para su investigación. Más allá del alcance, sin embargo, otros elementos importantes del contenido del cambio organizacional incluyen las consideraciones específicas sobre su propósito, su dinámica y las filosofías o paradigmas generales que subyacen a su concepción. Todos ellos se encuentran sin duda interrelacionados y son en cierta medida transversales al alcance, como se podrá apreciar a continuación.

### **2.3.2. Propósito**

El propósito del cambio se relaciona con los objetivos del cambio referentes a las distintas facetas del desempeño organizacional. De acuerdo con Birkland (2011), siguiendo el proceso de provisión de bienes y servicios alineados a la ejecución de políticas públicas, el desempeño de una organización puede medirse en distintas etapas: la etapa de adquisición de recursos e insumos, la etapa relacionada con el proceso de producción y la etapa de provisión de los productos finales. Diferentes medidas de desempeño, incluyendo la eficacia y la eficiencia, pueden utilizarse para cada una de las etapas y, por tanto, ser objetivos del cambio organizacional. De la misma manera, también resulta importante la evaluación de la efectividad de las políticas públicas en términos de sus objetivos estratégicos, que pueden abarcar, de acuerdo a la línea política del gobierno, las condiciones socioeconómicas de la población pobre y vulnerable, la competitividad, la infraestructura de base, el crecimiento económico, la mejora de la recaudación fiscal, la estabilidad macroeconómica, la seguridad física y jurídica, la investigación científica y el desarrollo de la tecnología, entre otras.

La teoría neo-institucional de la sociología organizacional, por otro lado, argumenta que los cambios organizacionales pueden no tener necesariamente como propósito la mejora de su desempeño en términos de eficacia y eficiencia. La legitimidad y el reconocimiento en la red existente de organizaciones similares o relacionadas puede resultar un propósito igualmente atractivo. Esto puede ocurrir especialmente en el sector público, donde la presión de la competencia derivada del mercado y los clientes es limitada. La competición por el poder político y la asignación de recursos puede ser más relevante (DiMaggio y Powell, 1983). Del mismo modo, el contexto institucional también ejerce una presión importante para el cambio organizacional con un propósito más bien orientado a la estandarización y cumplimiento de regulaciones legislativas y normativas.

Finalmente, el cambio organizacional en el sector público y especialmente las reformas amplias, generalmente tienen mucho que ver con dos problemas específicos de la gobernanza pública: la separación de la administración de la política proselitista y el control ciudadano sobre las operaciones gubernamentales (Schneider y Heredia, 2003). La imposibilidad de separar la administración de la política proselitista deviene en malas prácticas que se traducen, por un lado, en transacciones del gobierno con el resto de la sociedad (como el reclutamiento y promoción de funcionarios públicos, la contratación y compra de bienes y servicios, la selección de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos no divisibles, el establecimiento de privilegios impositivos o regulatorios, entre otros), que son evaluadas con criterios políticos antes que con criterios técnicos u económicos. Así mismo, la falta de control ciudadano sobre el gobierno (a través de instituciones de participación permitidas por sistemas políticos democráticos, incluyendo procesos de control, transparencia y rendición de cuentas) da lugar a un comportamiento discrecional de la burocracia estatal que generalmente se guía por intereses personales y sectoriales.

Fuertemente relacionados a la forma de lidiar con estos problemas específicos de la gobernanza pública, y por ende a los propósitos del cambio organizacional en sus diferentes alcances, se encuentran las filosofías y paradigmas de administración pública que se discuten a continuación.

### **2.3.3. Paradigmas y Filosofías de la Administración Pública**

Dos procesos históricos fundamentales han promovido el surgimiento y desarrollo de la administración pública como disciplina racional y ciencia aplicada. Por un lado, los fenómenos de formación de estados nacionales y centralizados, seguida al feudalismo en Europa y al colonialismo europeo en el resto del mundo, definieron la necesidad de formar organizaciones, estructuras y procesos, de manera a recaudar y administrar racionalmente grandes recursos. Este proceso se conoce en la disciplina de las ciencias políticas como la formación de la capacidad estatal (Besley y Persson, 2009). Así mismo, el proceso de la generalización de derechos políticos, que finalmente se tradujo en el establecimiento de la democracia como forma legítima de gobierno, promovió la formación de instituciones que puedan canalizar un control cada vez más profundo de la sociedad civil sobre el gobierno. En conjunto, el incremento de la capacidad administrativa del gobierno, en sus diferentes niveles y funciones, así como el grado de control ciudadano sobre el mismo son indicadores que permiten medir el grado de desarrollo de las instituciones políticas de una sociedad (Fukuyama, 2004).

Ambas dimensiones del desarrollo político, por otro lado, se traducen en distintos requerimientos para el sector público. La capacidad de recaudar y administrar grandes recursos fiscales, por un lado, necesita de procesos que garanticen el control, la transparencia y la rendición de cuentas. Por otro lado, la instalación de la democracia con sus instituciones y mecanismos de participación popular requieren de una consciente actividad que evite la contaminación de la administración pública con procesos políticos proselitistas. Además de ello, en el mundo actual cada vez más competitivo, resulta indispensable que tanto los procesos administrativos como los de control, transparencia y rendición de cuentas, sean eficientes en términos de costo y tengan un buen control de calidad. Finalmente, también resulta fundamental la capacidad de planificar y ejecutar los procesos administrativos del gobierno de manera coordinada y alineada a las políticas públicas y objetivos estratégicos.

Estos requerimientos han dado lugar a diferentes paradigmas y filosofías de la administración pública. Tanto el paradigma tradicional, que dio la forma original a los Estados, como otros nuevos paradigmas, inspirados en el éxito de los modelos basados en la administración científica y potenciados por el desarrollo exponencial de las tecnologías de información y comunicación, fueron definiendo el contenido, la línea y los valores de los procesos de cambio organizacional a lo largo de la historia reciente.

### ***2.3.3.1. El Paradigma Clásico de la Administración Pública***

El paradigma clásico de la administración pública, que orientó el desarrollo de la administración pública principalmente en los países occidentales de temprano desarrollo industrial durante principios del siglo XX, estaba inspirado en gran medida por los trabajos e ideas del científico social prusiano Max Weber, el ingeniero industrial y economista Frederick Taylor, el presidente de los Estados Unidos de principios del siglo XX, Woodrow Wilson y el reporte preparado por Northcote y Trevelyan en el Reino Unido (Katsamunski, 2012).

El paradigma clásico se orienta principalmente hacia la definición y características de la función pública (public service). La concepción original de Max Weber lidiaba con los problemas de gobernabilidad ocasionados por las tradiciones relacionadas con el Estado feudal, el patrimonialismo y los privilegios de clase heredadas de la edad media europea. En el pasado, los títulos nobiliarios, relaciones familiares y las afinidades personales habían representado los principales criterios de pertenencia y ascenso en los estamentos del Estado. Weber, por tanto, enfatizó la importancia de la impersonalidad, entendida como la ausencia de consideraciones personales en la contratación y promoción de los funcionarios públicos, como política de Estado. Así mismo, también prestó considerable atención a la jerarquía, la disciplina y la meritocracia como criterio de promoción y ascenso en la función pública. Se preocupó también por la instalación de un sentido de pertenencia y orgullo en este estamento.

El Estado considerado por Weber, sin embargo, aún estaba lejos de lograr el grado de participación política que caracteriza a las democracias modernas. En este nuevo contexto, nuevos problemas y consideraciones empezaron a arribar. Woodrow Wilson, al respecto, dio gran énfasis a la necesidad de separar la función pública de la política proselitista, resaltando la necesidad de dotarla de autonomía, de modo a dar continuidad a los planes y estrategias de mediano y largo plazo.

En un nivel más micro, el paradigma clásico de la administración pública también empezó a adoptar los principios básicos de las primeras formas de administración científica, como los propuestos por F. Taylor. Dado el carácter permanente y autónomo de la función pública propuesto por el paradigma tradicional, los valores de seguridad, aversión al riesgo, equidad y estabilidad fueron adquiriendo preponderancia con el tiempo. La eficiencia era considerada importante en términos de procesos, pero no necesariamente en términos de resultados (Katsamunski, 2012).

El paradigma clásico de la administración pública resultó ser muy efectivo para su época y contribuyó en gran medida a dar forma a los Estados modernos de la actualidad. El exceso de centralización y autonomía, sin embargo, contribuyó a crear una burocracia tecnócrata que puso énfasis en el crecimiento presupuestario, del mismo modo que los movimientos sindicales presionaban cada vez más hacia subas salariales y mejoras en las condiciones laborales (Osborne, 2006). Durante las décadas de 1970 y 1980, luego de un largo periodo de crecimiento sostenido, el estancamiento en la economía global y la necesidad de recuperar la competitividad, contribuyeron a crear presión sobre la necesidad de replantear nuevamente los paradigmas y principios de organización en el sector público.

### **2.3.3.2. El Nuevo Paradigma de la Administración Pública**

A partir de la década de 1970, un programa de reforma de las administraciones públicas emerge, especialmente en los países anglo-parlantes. Este nuevo movimiento reformista cobra fuerza de la mano de políticos de derecha como Margaret Thatcher, quienes centraron su discurso en la necesidad de incrementar la eficiencia y efectividad de la burocracia estatal.

Hood (1991) propone que el nuevo paradigma de administración pública respondía principalmente a dos líneas de razonamiento: por un lado, la nueva escuela de la economía institucional promovía una mayor transparencia, rendición de cuentas y capacidad de decisión por parte del usuario de los servicios públicos. La separación de la administración de la política propuesta por el paradigma clásico habría llevado a una desconexión entre los objetivos de la burocracia tecnócrata atrincherada en el sector público y los procesos políticos de agregación de intereses surgidos ante la profundización de las democracias occidentales. Un sector público más orientado a proporcionar resultados alineados a las necesidades de la sociedad era básicamente lo que buscaba esta primera línea de criticismo.

De la misma manera, el movimiento de la administración científica promovía la adopción de valores del sector privado por parte del sector público (Hood, 1991). En este sentido, Osborne (2006) identifica ciertos elementos que caracterizaron al nuevo paradigma, como la atención a las lecciones aprendidas del sector privado, una mayor preponderancia al liderazgo de estilo emprendedor dentro de las organizaciones públicas, el énfasis en el control y evaluación tanto de insumos, productos como resultados de las políticas públicas, la desagregación o atomización de las funciones públicas, un mayor énfasis en el control de los costos y un mayor uso de mecanismos de mercado como la competencia, privatización y tercerización en la producción de bienes y servicios públicos. Hood (1991) agrega la necesidad de proporcionar una mayor libertad de acción a los tomadores de decisión, bajo la premisa de que la rendición de cuentas requiere una clara asignación de responsabilidades y no una difusión del poder. El nuevo paradigma, además de abogar por una mayor medición

del desempeño, también favorecía medidas para incrementar la competencia interna en el sector público como la desagregación de unidades y la descentralización. El foco de la eficiencia en la nueva filosofía de la administración pública, por tanto, se habría trasladado de los procesos a los resultados.

Con respecto a la administración de los recursos humanos, en el aspecto central del paradigma tradicional de la administración pública, el nuevo modelo proponía una mayor flexibilidad en términos de contratación, promoción e incentivos a los funcionarios públicos. También se favorecían las medidas para incrementar la disciplina de trabajo y la resistencia a las demandas sindicales (Hood, 1991).

### **2.3.3.3. Más allá del Nuevo Modelo de Administración Pública**

La implementación gradual del nuevo modelo de administración pública no implicó necesariamente un divorcio con el paradigma clásico (Katsamunská, 2012), sino más bien una evolución incremental, ajustándolo a las nuevas exigencias políticas y competitivas de finales del siglo XX y principios del XXI. Aspectos clave del paradigma clásico de administración pública resultan aún válidos, especialmente en países en desarrollo con democracias débilmente consolidadas, donde la separación de la administración pública de la política proselitista sigue siendo un problema importante, así como la falta de una carrera para funcionarios públicos con criterios impersonales, imparciales y meritocráticos, tanto para su reclutamiento como para su evaluación y promoción. De igual manera, la imparcialidad en la provisión de bienes y servicios públicos no divisibles resulta fundamental a medida que el desarrollo económico y tecnológico apunta a una mayor preponderancia a un modelo estatal basado en la economía del bienestar.

Por otro lado, los avances en la tecnología de la información y comunicaciones posibilitan una creciente automatización y eficiencia de los procesos, por lo que el control de criterios que aseguren la equidad, seguridad e imparcialidad en las transacciones gubernamentales se puede lograr sin comprometer la eficiencia, tanto en términos de relación costo-calidad como en términos de tiempos de entrega. Nuevos paradigmas relacionados con la gobernanza en la era digital y adaptación iterativa a problemas (DEG y PDIA por sus siglas en inglés) también resultan empoderados por estas nuevas tecnologías que permitirían un enorme incremento en la calidad de la administración pública para el futuro cercano (Andrews y col., 2013; Dunleavy y col., 2005; Vann, 2004).

### **2.3.4. Origen y Diseño del Contenido**

Hasta aquí hemos discutido diferentes aspectos generales del contenido del cambio organizacional en el sector público referentes a su alcance, propósito y filosofía. Estos aspectos generales sin duda son tenidos en cuenta al momento del diseño del contenido específico del cambio organizacional. Este diseño, por otro lado, surge de algún proceso creativo e innovador que se lleva a cabo en un determinado lugar e involucra a cierto grupo de actores. El proceso de diseño del contenido puede bien tener consecuencias en la fase de implementación ya que la formación de las actitudes tiene que ver muchas veces con el origen de la idea.

En tal sentido, Rusaw (2007) identifica cuatro modelos que se han utilizado para el

diseño de cambios organizacionales con diferentes grados de éxito. El primero de ellos es un modelo de análisis racional de las relaciones de causa y efecto existentes en los sistemas económicos, políticos y sociales, llevado a cabo por especialistas y consultores y que tiene como objetivo la identificación de la mejor intervención posible en términos de costos y beneficios esperados. El resultado de este modelo de diseño es generalmente un programa de cambio organizacional planificado, intencional, coherente, amplio y de largo plazo. El segundo modelo involucra el diseño de cambios incrementales, surgidos mediante iniciativas del liderazgo administrativo interno de las organizaciones, relacionados con medidas que producen resultados tangibles, pero limitados y de corto plazo. Si bien estos cambios son más sencillos de implementar, resulta dudoso que puedan redundar en mejoras significativas. El tercer modelo identificado por Rusaw (2007) se refiere a modelos de diseño pluralistas que incorporan la opinión de diversos grupos de interés, quienes además pueden proveer de esfuerzo, recursos y compromiso. Este tercer modelo es capaz de producir diseños de alcance más amplio y que a su vez provoquen menor resistencia a la implementación que los originados mediante el primer modelo más racional y centralizado. En contrapartida, sin embargo, el grado de control que se puede tener sobre el resultado del proceso de diseño resulta incierto. Finalmente, Rusaw (2007) identifica modelos de diseño de cambio organizacional basados en el aprendizaje, a través de programas de entrenamiento y desarrollo, que, al igual que los modelos de cambios incrementales internos, tienden a ser limitados en su alcance.

El problema del origen y el proceso de diseño del contenido del cambio organizacional presenta, por tanto, una disyuntiva entre efectividad en el contenido y efectividad en la implementación. En la medida que el contenido del cambio organizacional se genera mediante procesos pluralistas, la resistencia a su implementación se reduce. No obstante, el escaso control sobre el contenido final del paquete de medidas puede redundar en el hecho de que el mismo no represente la mejor solución a los problemas enfrentados. Un equilibrio entre ambos modelos de diseño puede resultar finalmente lo más adecuado.

Una manera de dar participación a la organización en el diseño de los contenidos del cambio es la de determinar a nivel más elevado de liderazgo las estrategias generales de las organizaciones públicas (por ejemplo, en términos de visión, misión y pilares estratégicos) y dejar mayor autonomía en la implementación operativa de la estrategia a los miembros de la organización y actores interesados. Para tal efecto, procesos y estructuras orientadas a la innovación y la mejora continua pueden resultar muy importantes. En tal sentido, Boffo (2003) estudia particularmente los procesos endógenos o situados de cambio, donde el contexto interno de las organizaciones orientadas a la innovación resulta determinante. De igual manera, Fernandez y Rainey (2006) destacan la importancia de la institucionalización del cambio, en forma de la instalación de ambiente que refuerce los nuevos valores y aliente a la profundización de los mismos con el tiempo.

El cambio situado propuesto por Boffo (2003) requiere, además de estructuras y procedimientos, cambios en el estilo de liderazgo, debido a que el gerenciamiento de la creatividad y la innovación generalmente requiere de estilos más participativos y democráticos. De igual manera, puede requerir de un cambio, además de incentivos para promover el aprendizaje permanente. La instalación de procesos de gestión de la calidad centrados en la mejora continua podría resultar útil en este sentido.

Del mismo modo, la presencia de estructuras, procesos y una cultura orientada a la innovación dentro de las organizaciones públicas facilitaría la adopción de nuevas tecnologías y paradigmas, a medida que éstos prueben su utilidad y ganen aceptación, incrementando la flexibilidad de la organización y facilitando su adaptación a los nuevos contextos.

Finalmente, cabe destacar que programas de cambio organizacional de diferente alcance, que plantean diversos propósitos, que se encuentran inspirados en diferentes paradigmas de administración pública, y que se han desarrollado mediante procesos de diseño con distinto grado participación de los sectores interesados, tendrán que apelar, sin dudas, a diferentes estrategias de implementación. Contenido e implementación, por tanto, son aspectos del cambio organizacional que van muy de la mano y que deben analizarse en conjunto.

## **2.4. Estrategia y Proceso de Implementación**

Mucha de la literatura sobre el cambio organizacional en el sector público habla de la importancia del proceso de implementación, tanto en un alcance sectorial (Polidano, 2001) como a nivel de organizaciones específicas (Fernandez y Rainey, 2006). En este proceso, la experiencia del sector privado es tenida en cuenta, puesto que en ciertos aspectos puede resultar especialmente relevante (Kotter, 1996).

Kuipers y col. (2014) señalan tres aspectos fundamentales del proceso de implementación. Por un lado, el grado de intencionalidad del mismo, si se trata de un cambio planificado o uno emergente. Por otro lado, identifican los factores de resistencia al cambio, principalmente los referentes al comportamiento y la cultura de los funcionarios públicos. Finalmente, enumeran los factores de éxito de la implementación.

En el presente trabajo consideramos más conveniente empezar por los factores de éxito a tener en cuenta en las implementaciones de cambio organizacional. Además de los factores sugeridos por Fernandez y Rainey (2006), también incluimos el liderazgo como uno de los factores clave en el proceso. Kuipers y col. (2014) igualmente habían incluido el liderazgo como parte de los factores del gerenciamiento del cambio en general. En este caso, sin embargo, los investigadores entienden más adecuado considerar al liderazgo como un elemento del proceso de implementación en forma específica.

Con respecto a la resistencia al cambio, por otro lado, ya se había mencionado el aspecto relacionado con la cultura y actitudes del funcionariado en una subsección anterior, por lo que en la presente sección se hace énfasis en las estrategias necesarias para enfrentar esta resistencia dado el contexto interno. Finalmente, al igual que Kuipers y col. (2014), también prestamos atención a las particularidades del cambio emergente en términos de su estrategia y proceso de implementación, enfatizando su diferencia en relación con los procesos más intencionales y planificados que se abordan primeramente.

### **2.4.1. Factores de Éxito**

Fernandez y Rainey (2006) adoptan una posición pragmática y normativa en relación



con el proceso de implementación del cambio organizacional en el sector público. En este sentido, exploran la literatura en busca de factores de éxito y encuentran ocho factores principales: (1) verificar y comunicar la necesidad y urgencia del cambio, (2) establecer un plan claro de implementación, (3) construir apoyo interno y superar resistencias, (4) asegurar el apoyo de la alta gerencia, (5) construir apoyo externo (especialmente político), (6) proveer recursos suficientes, (7) institucionalizar el cambio y (8) apuntar a un cambio amplio y completo. La mayoría de los factores identificados por los autores tienen que ver con el proceso de implementación, muchos de ellos incorporan implícitamente el factor liderazgo, el cual se cubre con mayor detalle en el siguiente apartado.

Por otro lado, resulta claro que Fernandez y Rainey (2006) estudian el proceso de implementación en un alcance organizacional o de segundo orden, según la terminología de Kuipers y col. (2006). Así mismo, se observa una elevada influencia sobre muchas de sus recetas del estudio del cambio organizacional en el sector privado. Como se ha visto en secciones anteriores, los entornos públicos presentan generalmente menos libertad de acción y se encuentran más orientados al reconocimiento por parte del gobierno y el sistema político que al mercado. Se entiende, por tanto, que la aplicabilidad de los factores aquí mencionados requeriría de un contexto externo favorable, que preferiblemente ya haya pasado por procesos de reforma, incorporando valores y visiones más modernos de la administración pública. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se procede a la discusión detallada de los factores de éxito.

#### **2.4.1.1. Asegurar la necesidad**

Fernandez y Rainey (2006) recomiendan que los líderes a cargo del proceso de cambio organizacional verifiquen la necesidad del cambio y dediquen una porción importante de su esfuerzo a comunicar y persuadir, tanto a los miembros de la organización como actores externos interesados (stakeholders) sobre esta necesidad y urgencia. Para ello, concuerdan con Kotter (1996) sobre la utilidad de generar una visión atractiva y fácil de comunicar para el proceso de cambio. La visión de representar una imagen del futuro posible, proveyendo de una dirección general y fundamento al desarrollo de estrategias más específicas.

#### **2.4.1.2. Desarrollar un Plan**

Los autores así mismo destacan la necesidad de desarrollar, a partir de la visión, un plan y un curso de acción, que incorpore estrategias alineadas con objetivos y actividades a ser desarrolladas para alcanzarlos. Un aspecto clave de la planificación consiste en la identificación de los principales obstáculos y el análisis de las medidas necesarias para sortearlos de manera adecuada. El plan debe ser claro, específico y debe estar fundado en teorías convincentes sobre las relaciones causales que existen entre decisiones y resultados. Debe ser coherente, eliminando las directivas inconsistentes con la estrategia y designando estándares de medición que guíen la rendición de cuentas. Así mismo, debe eliminar o minimizar las ambigüedades, limitando la capacidad de los administradores públicos de reinterpretar y modificar los objetivos de la política.

### **2.4.1.3. Construir Apoyo Interno**

Este factor de éxito, identificado también por Fernandez y Rainey (2006), incluye una serie de estrategias orientadas a lidiar con el contexto interno de resistencia al cambio que generalmente prevalece en las organizaciones más conservadoras del sector público. En este sentido, los autores sugieren la mayor amplitud posible en términos de participación en el proceso de cambio, creando un sentido de propiedad psicológica entre los funcionarios, quienes “hacen suyo” el proyecto. Los autores recomiendan así mismo desarrollar y cultivar de manera continua el apoyo de los miembros de la organización y actores externos interesados. Recomiendan también el empoderamiento del mando medio, incrementando el grado de delegación en la toma de decisiones y resaltan la importancia de que el cambio sea tomado en serio por el liderazgo, comprometiendo para el mismo el tiempo y esfuerzo necesario.

Fernandez y Rainey (2006), sin embargo, reconocen en concordancia con Warwick (1975) que los funcionarios públicos de carrera generalmente se encuentran motivados por la prudencia y la seguridad. Tienden, por tanto, a utilizar en su ventaja la frecuente rotación en el liderazgo político al frente de las organizaciones públicas, resistiendo a las nuevas iniciativas hasta que una nueva administración tome el poder.

En este ambiente extremadamente conservador, la simple participación en el proceso puede no ser una estrategia suficientemente poderosa como para lograr sortear por sí sola la fuerte resistencia al cambio. En este aspecto, los autores citando a Judson (1991) exploran tácticas alternativas, asociadas con la coerción, el criticismo, la persuasión, el uso de incentivos y premios, la negociación y la posibilidad de hacer concesiones, el aseguramiento de los derechos y garantías del personal, el soporte psicológico y el reconocimiento de la legitimidad de prácticas y administraciones anteriores. No todas las tácticas son apropiadas para todos los contextos. Específicamente el uso de amenazas, la coerción y el criticismo pueden llegar a ser contraproducentes.

### **2.4.1.4. Asegurar el Apoyo y Compromiso de la Alta Dirección**

Este factor de éxito está cercanamente relacionado con el liderazgo, tema que se trata en la sección siguiente. En el contexto del sector público, sin embargo, el apoyo y compromiso de la alta dirección está limitado debido al contexto y naturaleza del sector público. Fernandez y Rainey (2006) reconocen que la falta de continuidad y estabilidad del liderazgo en los programas de cambio organizacional representa usualmente un desafío particular debido a la rotación frecuente de autoridades políticamente designadas. Una forma de superar este obstáculo radica en el empoderamiento de los funcionarios públicos de carrera. En efecto, Holzer y Callahan (1998) encuentran que, en contra de estereotipos comunes, muchos cambios significativos en el gobierno han sido liderados por ellos.

Independientemente a la fuente de legitimidad del liderazgo formal, sea política o administrativa, resulta claro que el rol de la alta dirección es clave en el éxito de la implementación de cambios organizacionales en el sector público. Kanter (1983) describe una forma de liderazgo basada en “campeones de ideas” que describen a individuos altamente respetados, quienes mantienen el entusiasmo y compromiso del proyecto, incluso a costa de tomar riesgos personales. El liderazgo puede articularse en forma de sacar

provecho de lazos personales y canales informales de influencia (Bardach, 1998), además de asegurar el soporte emocional y los recursos necesarios para la adopción del cambio.

#### **2.4.1.5. Construir Apoyo Externo**

El apoyo externo resulta un factor clave para el éxito de todo programa de cambio organizacional en el sector público. Las autoridades de la organización necesitan desarrollar y mantener un apoyo permanente del liderazgo político, en sus diferentes formas, así como actores externos interesados. El apoyo político se traduce en la capacidad de introducir cambios legales e institucionales en la organización como en la posibilidad de obtener el financiamiento necesario. Golembiewski (1985) sugiere en este sentido que el liderazgo originado en funcionarios públicos de carrera puede encontrar dificultades en obtener apoyo político, debido a que las organizaciones públicas suelen responder a diferentes estamentos del sistema político que bien pueden diferir en objetivos y agendas. Así mismo, también argumenta que las relaciones entre las autoridades designadas políticamente y los funcionarios de carrera suelen ser débiles.

El apoyo de actores externos interesados puede resultar una alternativa importante. Numerosos estudios resaltan el papel de los grupos de interés en el éxito de programas de cambio organizacional (Abramson & Lawrence, 2001; Denhardt & Denhardt, 1999; Harokopus, 2001; Mazmanian & Sabatier, 1989; Wallin, 1997).

#### **2.4.1.6. Obtener Recursos**

Fernandez y Rainey (2006) argumentan que el cambio organizacional requiere necesariamente de un redireccionamiento de recursos organizacionales, generalmente escasos, hacia actividades nuevas, como el desarrollo de planes y estrategias para implementar el cambio, la comunicación, persuasión, incentivo y entrenamiento de funcionarios, el desarrollo de nuevos procesos y prácticas, planes de reestructuración y reorganización, así como actividades como el testeado y prueba de las innovaciones.

#### **2.4.1.7. Institucionalizar el Cambio**

Aunque podría interpretarse este factor como un tema de contenido, en términos de la introducción de estructuras y procesos para el cambio e innovación endógena o situada, los autores en realidad en este punto se refieren específicamente a la necesidad de pasar de la teoría a la práctica, de traducir los cambios en el comportamiento real de la organización. Los autores, por tanto, resaltan la necesidad de incorporar las nuevas políticas, valores e innovaciones en la rutina diaria de los miembros. Los funcionarios deben interiorizar el cambio en el plazo más corto posible y deben hacerlo de manera permanente, de modo que los nuevos patrones de comportamiento reemplacen a los anteriores (Edmondson y col., 2001; Greiner, 1967). La dirección debe controlar constantemente este progreso mediante evaluaciones y tareas de monitoreo.

#### **2.4.1.7. Apuntar a un Cambio Amplio y Completo**

Este último factor de éxito identificado por Fernandez y Rainey (2006) se relaciona más con el contenido del cambio que con su estrategia de implementación. Los autores mencionan la necesidad de asegurar la congruencia y alineación de los subsistemas dentro de la organización, lo que apuntaría a un cambio de alcance organizacional o de segundo orden, antes que uno simplemente intra-organizacional, de sistemas o procesos, o de primer orden. En este sentido, se encuentra una coincidencia con Polidano (2001), quien también recomienda extender el cambio a un nivel organizacional para asegurar el éxito de nuevos procesos.

Fernandez y Rainey (2006) citando a Amis y col. (2002) igualmente argumentan que la secuencia de la implementación en términos de los procesos internos puede ser de alguna manera determinante. Los autores recomiendan en este sentido empezar el cambio por los procesos de más alto impacto en la organización.

Si bien el trabajo de Fernandez y Rainey (2006) resume de manera bastante completa los factores de éxito en la implementación de programas de cambio organizacional, otros autores han enfatizado diferentes aspectos. Al respecto, Thomas (2006) argumenta la necesidad de contar con recursos adecuados, especialmente para financiar los incentivos necesarios para vencer la resistencia al cambio y la reacción de los diferentes actores interesados. Lindquist (2006), por otro lado, propone el uso de unidades de implementación diferenciadas dentro de la organización, coincidiendo con Kotter (1996) en la importancia de utilizar estructuras paralelas. Esta estrategia, no obstante, puede ser fácilmente incorporada en el marco conceptual de Fernandez y Rainey (2006) como un elemento adicional en la construcción del apoyo interno necesario para el cambio.

Por otro lado, muchos de los factores de éxito discutidos en esta sección abarcan el tema de liderazgo de manera transversal. Existe, empero, un importante cuerpo de literatura que analiza específicamente este tema por lo que es revisado a continuación.

#### **2.4.2. Liderazgo**

Claramente, un aspecto fundamental del proceso de implementación del cambio organizacional es el liderazgo. El liderazgo se articula transversalmente con los demás elementos de la estrategia de implementación al definir la competencia y el estilo de gerenciamiento de los procesos de cambio, así como la coordinación con los diferentes actores. La literatura sobre liderazgo en el cambio organizacional del sector público generalmente abarca tres temas. Por un lado, las características del líder en cuanto a formación, experiencia, motivación y personalidad que a veces puede significar decisiones sobre el cambio de las personas (Kotter, 1996). Así mismo, el estilo de liderazgo, en términos de verticalidad y participación en las decisiones, resulta una dimensión importante respecto a la estrategia de implementación y su adecuación a diferentes contextos internos y externos. Finalmente, otro aspecto frecuentemente analizado del liderazgo es su origen o fuente de influencia. La capacidad y forma del liderazgo pueden estar definidas y limitadas por el hecho de tener un origen político, administrativo, personal o centrado en el conocimiento.

Con relación a las características del líder, resulta claro que el mismo debe ser competente y bien entrenado (Gabris y col., 2001; Kavanagh y Ashkanasy, 2006). Como

mencionan Fernandez y Rainey (2007), los líderes necesitan además estar altamente comprometidos con el cambio y además requieren de una elevada credibilidad dentro la organización, de manera a poder influenciar a sus miembros. En este sentido, Kotter (1995) resalta el papel fundamental de la integridad de los líderes, entendida ésta como la coherencia entre las acciones y palabras de los mismos. Los miembros de la organización deben percibir que los líderes realmente tienen internalizado el cambio y lo viven día a día, basando su liderazgo en gran medida en el ejemplo antes que recurrir simplemente a la autoridad. No todas las personas pueden lograr este grado de credibilidad, integridad y compromiso, por lo cual el autor considera generalmente necesario un cambio de personas en la alta dirección como primer paso hacia al cambio organizacional.

Así mismo, en relación con el estilo de liderazgo más adecuado para el cambio organizacional, se debe tener en cuenta que el mismo depende en gran medida del contexto interno y externo. Teniendo en cuenta la característica inercial y de elevada resistencia al cambio que suelen presentar las organizaciones públicas, la literatura sobre el papel de liderazgo a menudo lo prescribe en términos verticalistas y heroicos (Stewart y Kringas, 2003). Sin embargo, en instituciones que tienen instalados procesos internos de innovación, mejora continua y aprendizaje, un estilo de liderazgo más democrático y participativo puede resultar más eficaz (Boffo, 2003). Del mismo modo, el estilo de liderazgo también puede estar relacionado al contenido del cambio. En tal sentido, Rusaw (2007) argumenta que el cambio incremental y participativo, a diferencia del planificado y vertical, requiere de un liderazgo descentralizado y compartido. El liderazgo de este tipo de procesos de implementación usualmente precisa de la cooperación de diferentes actores como los líderes de proyecto, consultores externos, usuarios y desarrolladores (Ridder y col., 2005).

El estilo de liderazgo, por otro lado, se encuentra además altamente influenciado por el origen o fuente de influencia del mismo. De acuerdo con este criterio, el liderazgo puede ser político, administrativo, personal o individual, o centrado en el conocimiento, como por ejemplo en el caso del liderazgo ejercido por especialistas y consultores. El liderazgo de origen político tiene la posibilidad de ser más drástico y vertical, como ciertos contextos muy adversos al cambio requerirían, así como una mayor capacidad para administrar crisis (Borins, 2002). Muchos autores argumentan, sin embargo, que en el contexto de la administración pública el origen del liderazgo es generalmente administrativo y representado por la máxima autoridad de la entidad (Chustz y Larson, 2006; Van Wart, 2003).

El liderazgo de origen administrativo, por otro lado, no tiene que ser necesariamente estático. Borins (2002) reconoce la importancia de su papel en las recuperaciones de agencias mal administradas, así como en la mejora continua de las implementaciones innovadoras, resaltando el papel del mando medio en este último caso (Askim y col., 2009). Por su parte, sugiere que el liderazgo político es necesario en las etapas de decisión de las reformas públicas, mientras que el liderazgo administrativo es más importante en la etapa de implementación. Los autores así mismo hacen hincapié en la capacidad y tendencia que se observa en el liderazgo administrativo para adoptar y cambiar el contenido del cambio.

El liderazgo originado en el conocimiento generalmente se observa en cambios de escasa amplitud y alcance, como los cambios de primer orden a nivel de sistemas y procesos. La literatura que discute el rol del liderazgo de consultores se discute en Christensen (2005), Ridder y col. (2005) y Schedler (2003). El liderazgo grupal, por otro lado, es analizado

particularmente por Denis, Lamothe y Langley (2001).

### **2.4.3. Resistencia al Cambio**

En la subsección referente al contexto interno de las organizaciones se había discutido el papel de la cultura, los valores, las creencias y las actitudes de sus miembros como un importante condicionante a cualquier proceso de cambio. Idear las estrategias adecuadas para lidiar con dicho contexto resulta por tanto fundamental. Al respecto, el trabajo de Piderit (2000), que investiga la respuesta, tanto positiva como negativa, del personal hacia los cambios organizacionales a lo largo del tiempo, sugiere que el entendimiento de las causas y motivaciones de las respuestas resulta crucial para la mejora del gerenciamiento del cambio, tanto en procesos más verticales como en los más horizontales y participativos. De igual manera, White (2000) sugiere que la estrategia de gerenciamiento del cambio resulta clave y advierte que simples directivas verticales encontrarán siempre resistencia por parte de los empleados.

Esta resistencia actitudinal puede tener la suficiente fuerza como para detener y prevenir el cambio por periodos de tiempo indefinidos, por lo que estrategias de gerenciamiento que construyan el apoyo interno resultan especialmente importantes. En estas circunstancias, estrategias orientadas a la negociación y a la posibilidad de dar concesiones pueden resultar a veces la única manera de avanzar. McNulty y Ferlie (2004), por ejemplo, encuentran gran dificultad a la hora de realizar cambios radicales y apoyan una estrategia basada en cambios incrementales y graduales.

Otra manera de abordar la estrategia para sortear la resistencia actitudinal se basa en la persuasión y el diseño de comunicaciones efectivas. Vann (2004), por su parte, sugiere que la resistencia al cambio tiene mucha relación con la manera en que el mismo se comunica. Señala, por ejemplo, que pueden existir conflictos gramaticales y filosóficos entre los discursos públicos y privados. Este conflicto conceptual puede ocasionar mucha resistencia. (Lines, 2005) indica que el proceso de comunicación y diálogo debe empezar lo más temprano posible en el proceso de cambio, debido a que una vez que las actitudes se forman, resulta mucho más difícil cambiarlas. También insiste en que la comunicación debe ser optimista pero realista, de modo a que el personal pueda entender que el proceso de cambio es genuino y no consiste simplemente en un ejercicio de manipulación.

Una vez que ciertas creencias y actitudes se han consolidado en la organización, la tarea de reducir la resistencia al cambio resulta mucho más complicada. Lewin (1947) sugiere un proceso de reeducación del personal que involucra la reevaluación de su estructura cognitiva, incluyendo su forma de ver el mundo, sus conceptos, anhelos y valores. Este proceso reeducativo, según el autor, no es simplemente racional y debe contener elementos emocionales. La simple exposición de los hechos y fundamentos no es suficiente para corregir percepciones, prejuicios y estereotipos falsos. Como si fuera poco, estos valores y creencias forman parte de una cultura y un proceso de socialización, donde importan mucho las opiniones de los compañeros y el círculo social. El proceso de educativo, por tanto, debe encararse al mismo tiempo en la dimensión individual y personal, como en la dimensión grupal.

Una vez controlada la resistencia frontal, la estrategia de comunicación debe

plantearse problemas más operativos, sobre todo cómo lograr que la estrategia sea correctamente interpretada en la rutina diaria de la organización, dadas las diferentes situaciones y contextos. En tal sentido, Tessier (1991) argumenta que el nivel de abstracción resulta un elemento de suma importancia en la efectividad de la comunicación de la estrategia de cambio. Con un grado de abstracción muy bajo, a nivel de instrucciones muy específicas y particulares, el cambio puede implementarse en un nivel demasiado concreto y ritualista, careciendo de la flexibilidad para adaptarse a nuevas realidades. Un mayor nivel de abstracción es necesario, según el autor, en la comunicación de la estrategia, de manera que los individuos puedan reinterpretarla y adecuarla a sus actividades diarias. Además, argumenta, la abstracción incrementa la probabilidad de la internalización de los nuevos valores más allá del simple cumplimiento. Demasiada abstracción, por otro lado, también puede dificultar una conexión con la realidad.

Otra dimensión en relación con la estrategia de comunicación tiene que ver con su tono, y Tessier (1991) también discute este aspecto. El efecto del tono de la comunicación difiere dependiendo de si es coercitivo o normativo, si busca imponer, persuadir o educar. En tal sentido, Delisle y Perron (1997) identifican seis diferentes enfoques que pueden utilizarse dependiendo del contexto para la comunicación del cambio: (1) el enfoque empírico—racional que se concentra en la fundamentación lógica y la evidencia. Resulta adecuado en contexto de actitud neutra y poca resistencia. En contextos más complejos puede resultar útil como una primera aproximación, pero no es suficiente para cambiar actitudes, ya que las mismas se encuentran muy enraizadas en la psicología, abarcando aspectos emocionales y sociales. (2) El enfoque normativo-reeducativo, que se basa en la formación de nuevas creencias y valores. Resulta más efectivo para cambiar o atenuar actitudes formadas, pero es mucho más lento y requiere de un abordaje grupal. (3) El enfoque coercitivo, que intenta imponer el cambio desde la posición de autoridad y poder. Ese enfoque de fuerza bruta puede vencer la resistencia en el corto plazo utilizando las amenazas y el amedrentamiento, pero consume mucha energía por parte de los líderes y no es sostenible, debido a que generalmente se producen retrocesos una vez que la coerción cesa. Además de ello, tiende a reforzar las actitudes negativas internalizadas hacia el cambio, por lo que dificulta esfuerzos futuros en el sentido de la reeducación. (4) El enfoque participativo y consensual, en donde los cambios se discuten abiertamente y se busca el consenso de los distintos miembros de la organización. Ante la presencia de actitudes formadas, el consenso puede no ser del todo sincero y genuino, conllevando dificultades a la hora de la implementación, o puede alcanzarse solamente sobre los temas marginales y no sobre los centrales. (5) El enfoque conflictual, que sugiere la confrontación de grupos en pro y contra del cambio. Utiliza técnicas similares al enfoque coercitivo pero de manera grupal. Al igual que éste último, tiende a reforzar actitudes negativas e incluso radicalizarlas, pudiendo generar grupos de saboteadores y resistentes recalcitrantes. (6) El enfoque marginal, el cual plantea un proceso de reeducación gradual, empezando por los grupos menos renuentes para luego ir incrementando el volumen de creyentes y comprometidos, hasta alcanzar una masa crítica. A diferencia del enfoque anterior, sin embargo, no promueve el conflicto entre grupos con visiones diferentes dentro de la organización.

#### **2.4.4. Velocidad y Participación**

Gran parte de la literatura sobre cambio organizacional trata sobre un aspecto o dimensión del mismo que se podría asociar con la velocidad de implementación. Se suele distinguir particularmente entre dos modalidades discretas: el cambio incremental y el cambio radical. En el primer caso, se puede hablar inequívocamente de una estrategia de implementación y no de un tema de contenido, ya que la naturaleza incremental de los cambios sucesivos implica una dirección o meta de largo plazo que se alcanza mediante una serie de mejoras progresivas de las estructuras, procesos y sistemas existentes. El cambio radical, por otro lado, se puede interpretar de dos maneras diferentes. Por un lado, se lo puede considerar como un cambio de dirección (por ejemplo, un cambio de paradigma como los tratados en la sección de contenido) o bien un avance abrupto en términos de desempeño hacia la dirección anteriormente definida. En el primer caso, podríamos hablar de un aspecto referente al contenido, mientras que, en el segundo de una estrategia de implementación, que tiene que ver con una decisión consciente de tomar decisiones difíciles, costosas y resistidas de manera rápida, de manera a aprovechar, por ejemplo, contextos o coyunturas favorables.

En tal sentido, el trabajo de Erakovic y Powell (2006), que investiga procesos de privatización, indica que una estrategia incremental puede ser la más adecuada en un contexto que combina una alta competitividad y turbulencia política, mientras que, por otro lado, estrategias de cambio radical pueden ser más apropiadas en ambientes cambiantes o periodos de transición, ocasionados por ejemplo por un desarrollo acelerado de la tecnología, o situaciones de desregulación. Numerosos estudios sugieren que la estrategia de cambio radical provoca una resistencia mucho mayor, pero puede ser la única opción ante coyunturas ocasionales que provocan una inusual convergencia de la voluntad política.

Además de la velocidad de implementación, una estrategia relacionada y transversal es el nivel de participación utilizado para la generación de la idea y el proyecto de cambio. Cambios con un bajo nivel de participación suelen denominarse verticales o top-down, mientras que cambios con un nivel de participación mayoritario suelen recibir el calificativo de horizontal, pluralista, participativo o bottom-up. Fernandez y Rainey (2006), a pesar de referirse a procesos planificados e intencionales, abogan por el mayor nivel de participación posible. El contexto interno de la organización, como vimos, puede, sin embargo, ser una limitante importante en este sentido, determinando que no todos los procesos de cambio puedan lograr el mismo nivel de participación.

De igual manera, parece existir una relación cercana entre velocidad y nivel de participación. Los procesos de cambio radical suelen estar más asociados a implementaciones más verticales, con un menor nivel de participación, mientras que los procesos incrementales generalmente involucran un mayor grado de participación, especialmente en su etapa de diseño (Rusaw, 2007).

Los procesos de implementación incremental del cambio organizacional, además de ser menos resistidos, tienen la ventaja de no requerir demasiado apoyo del liderazgo político. En efecto, a veces incluso se constata que la falta de involucramiento de estamentos más elevados resulta positiva. Wollmann (2000), por ejemplo, señala, en su estudio de modernizaciones de gobiernos locales en Alemania, que un factor clave para el éxito de los procesos emergentes de tipo bottom-up fue la escasa injerencia de los estamentos



superiores del gobierno. De la misma manera, Reichard (2003) encuentra que reformas más recientes y verticales en el mismo país sufrieron de una pobre participación e involucramiento del gobierno. El desafío de la implementación incremental, sin embargo, radica en lograr mantener el impulso y la coherencia de las reformas a lo largo del tiempo.

## 2.5. Resultados

Los resultados de la implementación de programas del cambio organizacional se refieren a las consecuencias ocasionadas por el cambio que pueden ser intencionales o no intencionales, así como negativos o positivos (Kuipers y col., 2014). Los resultados no intencionales en la literatura de tradición económica suelen llevar el nombre de externalidades, mientras que la literatura más relacionada a negocios identifica un tipo especial de externalidades positivas con el nombre de sinergias. Estos resultados no intencionales se refieren a efectos positivos derivados de interacciones de diferentes componentes de un sistema.

En relación con los resultados intencionales, Kuipers y col. (2014) hacen una distinción clara entre resultados en términos de productos y resultados en términos de impacto. Los resultados en términos de producto se refieren a los productos de la implementación y tienen que ver con los cambios observables que se efectuaron en la organización o sector como nuevas estructuras organizacionales, procesos, sistemas, etc. Los resultados en términos de impacto, también en relación con la implementación de los cambios, tratan de la mejora de medidas de desempeño como el incremento en la rentabilidad, eficiencia, transparencia o imparcialidad de la organización a raíz de los mismos.

Los resultados en términos de productos son a menudo más fáciles de medir que los resultados en términos de impacto en el desempeño de la organización. Adicionalmente, Weissert y Goggin (2002) argumentan que el éxito de un programa de cambio organizacional depende de la definición de la intención inicial y los criterios de medición de los resultados. Sugieren así mismo que mientras un proyecto puede reducir costos e incrementar el cumplimiento, la satisfacción de los actores involucrados puede al mismo tiempo disminuir.

A su vez, los resultados de un proceso de cambio organizacional están cercanamente relacionados al contenido y especialmente a la intencionalidad y propósito del cambio. En los cambios emergentes, con bajo nivel de intencionalidad, los resultados tanto en términos de productos como de impacto no resultan muy claros a priori y son revelados progresivamente a medida que el cambio avanza. En situaciones como éstas, Kuipers y col. (2014) mencionan una mayor dificultad para la identificación del éxito o fracaso y ponen en tela de juicio, por tanto, la conclusión de Beer y Nohria (2000) de que la gran mayoría de las iniciativas de cambios organizacionales fracasan.

En una situación de cambio de reforma o cambio intencional y planificado, por otro lado, el mismo comienza típicamente con la identificación, descripción y la evaluación de la situación previa, incluyendo debilidades, amenazas y obstáculos a superar, para luego pasar a un diseño de situación futura que se sintetiza en una visión y se implementa operativamente en estrategias y objetivos (Kuipers y col., 2014; Fernandez y Rainey, 2006). En tal caso, la

medición del resultado, tanto en términos de producto como de impacto, resulta mucho más clara.

Así mismo, de acuerdo a Birkland (2011), el proceso de políticas públicas presenta una serie de etapas que tienen que ver con la obtención de insumos (a través de los procesos de presupuestación, contratación y adquisición y administración financiera), el procesamiento de dichos insumos para su transformación en productos y servicios (a través de procesos de gestión de proyectos, logística, gestión del personal, tecnología y comunicaciones, etc.), la entrega de los productos y servicios finales a los consumidores o beneficiarios y finalmente el impacto que dichos productos y servicios tienen en el mediano y largo plazo sobre las condiciones de vida de la población u otros objetivos estratégicos de la políticas públicas. El resultado del cambio organizacional, por tanto, puede medirse en cada una de estas etapas mediante la selección de indicadores adecuados. Mayor complejidad en la medición de resultados se encuentra, sin embargo, en las reformas orientadas a la privatización, tercerización e incremento en la orientación al mercado en el sector público, debido a la necesidad de estudios de su impacto general sobre la economía (Proulx, 2003).

Alternativamente, Armenakis y Bedeian (1999) proponen una metodología de medición de los resultados del cambio basados en criterios más afectivos y de comportamiento. Esto implicaría la medición del éxito en términos del cambio en la cultura y valores de la organización. Los valores aspirados por el proceso de cambio, por otro lado, dependen en gran medida de los paradigmas y filosofías de la administración pública que están detrás de los mismos. En la sección de contenido habíamos identificado un paradigma tradicional, que enfatizaba los valores de equidad, seguridad, impersonalidad o imparcialidad, meritocracia y obediencia a las jerarquías y reglas formales. Más recientemente, nuevas filosofías de la administración pública hacen mayor énfasis en la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la orientación al cliente o beneficiario. Sin duda, la evaluación del cambio de cultura y actitud dentro de una organización puede proporcionar una medida de resultados muy importante y complementaria a las mediciones objetivas y cuantitativas, a pesar de las limitaciones metodológicas que encuentran autores como Armenakis y col. (2007) y Lines (2005). No obstante, varios trabajos han ensayado la medición de resultados en términos de cambios en la cultura, creencias y actitudes de las autoridades y miembros de la organización en general (Hoque y Kirkpatrick, 2008; Jespersen y col., 2002).

Kuipers y col. (2014), sin embargo, encuentran que las consideraciones más comunes sobre resultados, ya sean esperados u observados, suelen estar asociadas con los valores del nuevo modelo de la administración pública. Los criterios más citados en la literatura incluyen el incremento de la eficiencia organizacional (Coram y Burnes, 2001; Hendriks y Tops, 2003; Hoque y Kirkpatrick, 2008; Battaglio y Condrey, 2009; Vann, 2004; Weissert & Goggin, 2002), la mejora en términos de transparencia y rendición de cuentas (Schedler, 2003; Sminia y Van Nistelrooij, 2006), la evaluación de la efectividad (Jespersen y col., 2002; Lindquist, 2006), así como la capacidad de decisión y satisfacción del cliente o beneficiario (Chen, Yu y Chang, 2006; Christensen y Pallensen, 2001). En menor proporción, se observan trabajos que miden el resultado con base en valores más orientados a la filosofía tradicional de la función pública. Los más comunes resultan ser la igualdad y seguridad (Chustz y Larson, 2006; Thomas, 2006).

Igualmente existen estudios que combinan criterios de evaluación asociados a una

combinación de valores de los paradigmas clásico y moderno de la administración pública, como por ejemplo el trabajo de Christensen y col. (2006) que describen un proyecto de reforma orientado a la mejora de la eficiencia y la equidad. Sin duda alguna, sin embargo, los valores del nuevo modelo de administración pública son los que prevalecen como criterios de evaluación más comunes.

### **2.5.1. Resultados de Impacto**

Como se había definido con anterioridad, los resultados de un programa de cambio organizacional pueden referirse a los productos del cambio (el resultado más bien formal, en términos de estructuras, procesos y sistemas) o al impacto producido por el cambio en las diferentes etapas y procesos de ejecución de políticas públicas (resultado de impacto). Resultan escasos, no obstante, los estudios que logran estimar el resultado en términos de impacto. Algunos de ellos incluyen los trabajos realizados por Sharma y Hoque (2002) y Chen, Yu y Chang (2006) que evalúan los resultados en términos de los impactos producidos en la satisfacción de los clientes, resultados financieros y calidad de servicio.

La mayoría de los estudios habla de resultados deseados, pero no llegan a evaluar en qué grado o magnitud los mismos se lograron alcanzar (Kuipers y col., 2014). Por ejemplo, Hoque (2005), Christensen y Pallensen (2001) y Coram y Burnes (2001) estudian procesos de cambio organizacional orientados al incremento de la eficiencia sin llegar a evaluar, mediante una métrica precisa, el grado de incremento logrado luego de la implementación.

Por otro lado, muchos estudios ni siquiera consideran un criterio preciso de evaluación para los resultados de los cambios y reformas. Así mismo, otros estudios solamente consideran un criterio para la medición de resultado cuando puede existir una multitud de criterios de acuerdo a los diferentes grupos de interés (Kuipers y col., 2014).

## **2.6. Experiencia en América Latina**

La mayor parte de los estudios sobre cambio organizacional en el sector público latinoamericano corresponden a reformas amplias y sectoriales, de naturales inter-organizacional o tercer orden, de acuerdo con la terminología utilizada por Kuipers y col. (2014) para referirse al alcance. A pesar de que la experiencia es diversa con relación a cada país, muchos siguieron un patrón particular.

Hasta la década de 1970 el paradigma establecido de crecimiento económico estaba dado por la intervención del Estado a través grandes programas de gasto e inversión, sugerida por el economista inglés J.M. Keynes, para sortear la Gran Depresión de la década de 1930, utilizada en gran escala luego de la Segunda Guerra Mundial para la reconstrucción de Europa y el programa conocido como New Deal en los Estados Unidos de América. Así mismo, la intensificación de la Guerra Fría con el bloque comunista y la fuerte competencia ideológica protagonizada por el mismo presionó en gran medida la reforma del sistema capitalista puro hacia uno basado en el Estado de bienestar (Welfare Estate), que incluía políticas sociales de igualdad de oportunidades, como la salud y educación públicas, así como sistemas de seguridad social, seguros de desempleo y programas de jubilación. Sumado a ello, la competencia del comunismo igualmente habría presionado al incremento

del gasto militar y el estímulo de programas de ciencia y tecnología para el aumento continuo de la productividad y competitividad.

Estas reformas, si bien incrementaron la competitividad, el atractivo y la estabilidad del sistema político-económico dado por la democracia liberal, republicana y capitalista, también amplió en gran medida la importancia y función del Estado. Por otro lado, el incremento de la interconectividad, la libertad en el flujo comercial y financiero y la globalización en general empezaron a ejercer presiones sobre los sectores públicos demandando mayor eficiencia, control, transparencia y rendición de cuentas, de modo a mantener la competitividad entre los diferentes Estados nacionales. Estas presiones competitivas habrían de generar una serie de reformas, a partir de los años 70, que en los países más desarrollados tomaron el nombre de nuevo modelo de administración pública (Hood, 1991; Katsamunskaja, 2012; Osborne, 2006).

En el caso de Latinoamérica, en particular, el Estado empezó a tomar protagonismo como motor principal del desarrollo económico a partir de las décadas de 1950 y 1960, incrementando en gran medida su tamaño relativo en términos presupuestarios, así como su grado de intervención en la economía en términos regulatorios. Muchos países de la región se embarcaron en proyectos de desarrollo, dirigidos por el Estado, en la línea de la industrialización para la sustitución de importaciones acompañado de un fuerte proteccionismo comercial (Baer, 1972). A pesar de un impulso inicial importante, en el mediano y largo plazo, este tipo de políticas resultaron ser altamente ineficaces en producir un desarrollo sostenible y eventualmente contribuyeron a un proceso de estancamiento económico, inestabilidad macroeconómica y crisis de deuda externa que caracterizaron el panorama de América Latina en la década de 1980 (Morley, 1988).

En este contexto, una primera generación de reformas del sector público fue incentivada por agencias internacionales de desarrollo y cooperación como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta primera generación de reformas es conocida en la literatura como el “Consenso de Washington” (Naim, 2000). El Consenso se focalizó básicamente en la liberalización de la economía y los sistemas financieros, la promoción de la integración y la apertura comercial, así como la redefinición del rol del Estado en la economía. El Consenso de Washington, desencadenó un proceso de reforma isomórfica, altamente influenciada por el nuevo modelo de administración pública que promovía la eficiencia y la orientación al mercado. Como filosofía, creía en un rol menos activo e intervencionista en el mercado, centrado más en la regulación y el control que en la producción de bienes y servicios de manera directa. En este sentido, muchas de las recetas concretas promovidas por la primera generación de reformas incluían, entre otras, las privatizaciones de empresas públicas, la apertura del sistema jubilatorio y la tercerización de la producción de bienes y servicios públicos, desde la inversión en infraestructura hasta los servicios educativos (Naim, 2000).

La primera generación de reformas, en general, respondían a la necesidad de dar una solución estructural a las crisis fiscales mediante una reducción y redefinición de las funciones del Estado. En comparación con medidas más profundas que se propondrían posteriormente, las reformas de primera generación fueron en general implementadas con relativa facilidad (Panizza & Philip, 2005; Schneider & Heredia, 2003). El sentido de urgencia proporcionado por la emergencia económica junto con las condiciones impuestas por las

agencias multilaterales de crédito y particularmente el Fondo Monetario Internacional no dejaron muchas opciones al liderazgo político. Así mismo, los paquetes de reformas fueron generalmente administrados de manera independiente y fueron apoyados por grupos de interés con potenciales ganancias, especialmente en el sector privado. De igual manera, la naturaleza misma de las reformas de primera generación facilitó su rápida implementación, ya que se trataban de reformas cuya implementación dependía en gran medida de fuerzas de mercado, y que, por tanto, no requerían un esfuerzo continuo y sostenido de control y monitoreo por parte de las autoridades administrativas (Shneider y Heredida, 2003).

Con el tiempo, no obstante, las reformas de primera generación terminaron siendo abiertamente criticadas y resistidas debido a sus altos costos políticos y sociales que no se tradujeron en una mejoría del desempeño económico de acuerdo con la expectativa generada (Naim, 2000). Parte del problema pudo haber residido en la implementación deficiente de las reformas, incluyendo los manejos poco transparentes de los procesos de privatización, así como la liberalización abrupta de los sistemas financieros sin el establecimiento de sistemas efectivos de control y regulación.

Una línea de argumentación más profunda sostiene que las medidas propuestas por la primera generación de reformas, principalmente entre finales de la década de 1980s y mediados de 1990s, se alineaban en mayor medida con el nuevo modelo de administración pública que prevalecía en aquel momento en los países más desarrollados. Estas medidas, sin embargo, terminaron implementándose en países con sistemas políticos poco desarrollados, con democracias incipientes y poca tradición de control, transparencia y rendición de cuentas. En algunos casos, además, se trataba de países que no habían adoptado aún de manera prevaleciente los valores tradicionales de administración pública que enfatizaban la impersonalidad, imparcialidad y meritocracia, resaltando administraciones muy dependientes de la política con elevada incidencia de procesos clientelistas y prebendarios en las organizaciones públicas. Las reformas de primera generación, por su parte, se concentraron solamente en el problema fiscal y no lograron aportar soluciones a los problemas de insuficiente capacidad y eficiencia del aparato estatal para generar políticas de desarrollo (Shneider y Heredida, 2003).

Sea cual fuere el motivo, los pobres resultados de la primera generación de reformas habrían de generar una resistencia profunda a cualquier tipo de programa de reforma o cambio organizacional en el sector público, lo cual dificultaría en gran medida la implementación de programas subsecuentes orientados a corregir deficiencias estructurales en el sector público latinoamericano como la corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas, falta de profesionalización del funcionariado público, elevado clientelismo y prebendarismo, entre otros. En este contexto, la segunda generación de reformas, de carácter más estructural y orientada a aumentar la capacidad estatal, se empezó a introducir en algunos países latinoamericanos a finales de los 1990s, a un paso mucho más lento e incremental. Su grado de éxito, en general, estuvo (y sigue estando) muy asociado a la capacidad de despegarse conceptualmente de la primera generación de reformas, ideológicamente resistida y tachada de “neo-liberal” (Panizza y Philip, 2005).

De acuerdo con Schneider y Heredia (2003), la segunda generación de reformas en América Latina, y países en desarrollo en general, se enfocó en tres grandes temas: la reforma del funcionariado público, reformas orientadas a incrementar el control de la

corrupción, incrementando la transparencia y la rendición de cuentas, y, finalmente, reformas orientadas a incrementar la eficiencia del sector público, en términos de la efectividad y costo de las políticas públicas y de la producción de bienes y servicios públicos en general.

En lo que se refiere a la reforma del funcionariado público, la segunda generación de reformas apuntó a la profesionalización del sector, promoviendo la apertura, equidad y transparencia de los procesos de reclutamiento basados en competencias, la promoción basada en el mérito, el incentivo adecuado y programas de capacitación y formación de capacidades técnicas. Además de ello, se buscó una mayor independencia de la administración pública del sistema político y, por tanto, de contaminaciones proselitistas como el clientelismo, el patronaje o el prebendarismo. A diferencia de otros países con mayor desarrollo político y tradición democrática, algunos de los países en América Latina, y el Paraguay en particular, fueron al principio renuentes a adoptar los principios tradicionales, Weberianos y Wilsonianos, de la administración pública que enfatizaban la necesidad de un funcionariado público autónomo, meritocrático, impersonal e imparcial, orientado a la disciplina y al respeto de las normas y procedimientos. La inestabilidad política y los gobiernos dictatoriales que prevalecieron intermitentemente a lo largo de gran parte del siglo XX no configuraron ambientes que logren al mismo tiempo la estabilidad institucional y la inclusividad política requerida para el desarrollo de estos principios hasta recién a finales de la década de los 1980s. Por otro lado, las dictaduras establecidas en los décadas de 1960s y 1970s generalmente se sostenían sobre redes clientelistas de modo a incrementar su legitimidad y estabilidad. Durante el proceso de transición democrática, durante las décadas de 1980s y 1990s, las democracias recientes, en algunos casos, continuaron utilizando y fomentando las redes clientelistas existentes, mientras que en otros terminaron creando nuevas redes clientelistas (Panizza y Philip, 2005; Setrini, 2011).

Por tales motivos, gran parte de la segunda generación de reformas introducidas a finales de la década de 1990s se orientaron a la reforma y profesionalización del funcionariado público. No fue éste, sin embargo, el tema único de las reformas. Al igual que el clientelismo, la corrupción resultaba ser un problema endémico en gran parte de América Latina. Las democracias recientes de los años 90 habían heredado sistemas de gobierno poco transparentes e inclusivos. Por otro lado, los avances exponenciales en las tecnologías de información y comunicación posibilitaron como nunca antes la implementación de procesos más abiertos y transparentes (Shneider y Heredia, 2003)..

El nivel de implementación de las reformas de primera y segunda generación, sin embargo, fue muy variado dependiendo de cada país en particular. También lo fue el nivel de resultados en términos de impacto en el sistema económico y la sociedad. En Chile, por ejemplo, las reformas de primera generación fueron introducidas tempranamente con celeridad y profundidad durante el gobierno militar de Pinochet (1973-1989), que, por otro lado, así mismo respondía a la concepción ideológica orientada al mercado (Garretón y Cáceres, 2003). En Argentina, las reformas de primera generación ocurrieron durante el período democrático, principalmente durante la administración de Menem (1989-1999), pero fueron impulsadas por la necesidad de superar rápidamente la crisis económica y de la década de 1980 y, por tanto, cumplir con los requisitos de los organismos internacionales de crédito. Se dio la coyuntura adicional, en este caso, de un Legislativo favorable que permitió actuar con gran libertad al Ejecutivo (Rinne, 2003). En Brasil, los gobiernos democráticos intentaron sucesivamente introducir reformas de primera generación, pero se vieron

obstaculizados por la Constitución de 1988 que incluía rigideces en la administración pública. Recién el gobierno de Cardoso (1995-2003) logró realizar las enmiendas necesarias para permitir medidas relacionadas con la reducción del gasto público e incremento de la eficiencia de la burocracia estatal, cuyo resultado fue finalmente desparejo e incierto (Bresser-Pereira, 2003). En México, por otro lado, la elevada politización de la estructura estatal, manejada por el partido tradicional, impidió tradicionalmente la realización de grandes reformas. El cambio de gobierno ocurrido con la elección de Fox en el año 2000, por su parte, permitió que se empezaran a encarar algunas reformas de primera y segunda generación (Arellano Gault & Guerrero Amparán, 2003). Un caso similar ocurriría en el Paraguay<sup>1</sup>. La situación fiscal y macroeconómica no fue tan extrema en el país a finales de los 80, en comparación con otros países de la región, al tiempo que el dominio de la estructura administrativa del Estado por parte del partido tradicional minimizó el impacto de las reformas de primera generación en los 1990s, especialmente en lo referente a programas de reducción en la esfera de acción del estado a través de privatizaciones y tercerizaciones. Por otro lado, a partir de los 2000s, las reformas de segunda generación fueron implementadas gracias a requisitos para el acceso al financiamiento internacional en un contexto económico y fiscal muy desfavorable. Aun así las reformas fueron muy resistidas y recién en un contexto de alternancia política pudo avanzarse en aspectos clave como la reforma de la función pública (Masi y Borda, 2011).

En términos de factores de éxito o fracaso de la implementación de amplias reformas del sector público en Latinoamérica, Schneider y Heredia (2003) encuentran que tanto las reformas de primera como de segunda generación han surgido de un pequeño grupo de autoridades del Poder Ejecutivo en el más alto nivel. Rara vez las reformas hicieron parte de campañas políticas, plataformas partidarias o de iniciativas del Legislativo. Contextos políticos de dominación partidaria del aparato estatal, así como el grado de dependencia de los recursos clientelistas para ganar las elecciones, suelen frenar las iniciativas de reforma (Geddes, 1994). Por otro lado, los presidentes de partidos o movimientos no tradicionales suelen ser más propensos a iniciar procesos de reforma, sobre todo si cuentan con suficiente apoyo legislativo. Las crisis económicas y especialmente las fiscales suelen facilitar los procesos de reforma, especialmente mediante el acceso condicionado a créditos de auxilio. Las reformas motivadas por crisis tienden a enfocarse en la reducción de costos, pero pueden ser aprovechadas por estadistas hábiles en introducir reformas más estructurales para incrementar la eficacia, eficiencia y transparencia del sector público. Una estrategia útil en este sentido suele ser la de empaquetar las reformas con otros proyectos más atractivos a la clase política que puede ayudar a hacer frente a la resistencia a su implementación.

El contenido de las reformas logradas, por otro lado, depende también en gran medida de la orientación ideológica de las élites en el poder. Líderes políticos que detentan una ideología de Estado mínimo suelen ser renuentes a introducir reformas orientadas a aumentar la capacidad estatal (Schneider y Heredia, 2003). Panizza y Philip (2005), por su parte, agregan que la hábil comunicación del programa de reformas, y en especial, la reducción de su resistencia ideológica mediante la adecuada fundamentación de los objetivos, resulta además un factor importante de éxito.

---

<sup>1</sup> Mayor detalle sobre la reforma del Estado paraguayo se provee en el siguiente documento del programa que explora los desafíos del cambio organizacional en SENAVITAT en el contexto institucional actual.

De manera similar, la naturaleza misma de las reformas parece ser determinante en cuanto a su facilidad o dificultad relativa de implementación. Las reformas de tipo gerencial, orientadas a incrementar la eficiencia de las funciones del Estado mediante mecanismos de mercado o incentivos variables, una vez sorteada la resistencia política inicial, tienden a presentar procesos de implementación relativamente sencillos, debido a que las presiones competitivas liberan a los reformadores de realizar grandes esfuerzos de monitoreo. El fondeo condicional de las entidades públicas con base en sus resultados o cantidad de clientes, por ejemplo, crea una competencia por recursos que proporciona incentivos alineados con mejores prácticas en términos de eficiencia (Schneider y Heredia, 2003).

Por otro lado, las reformas orientadas a mejorar la rendición de cuentas, por lo menos del Ejecutivo hacia el Legislativo, suelen ser sostenibles en sistemas políticos democráticos y pluralistas donde el Poder Legislativo ocupa un papel predominante. Las reformas orientadas a incrementar la transparencia, por otro lado, hasta hace pocos años dependían en gran medida de la capacidad y el interés de monitoreo por parte de la sociedad civil o grupos de interés especial (Schneider y Heredia, 2003). Sin embargo, las facilidades tecnológicas actuales han mejorado en gran medida la viabilidad de este tipo de reformas.

Finalmente, las reformas orientadas a la meritocracia, profesionalización y despolitización de la función pública, parecen ser las más difíciles de implementar. Cambiar de un sistema discrecional de reclutamiento y promoción de funcionarios públicos por otro basado en criterios objetivos sobre la capacidad y desempeño de los mismos reduce sustancialmente el poder político de las autoridades públicas (Schneider y Heredia, 2003). Especialmente en contextos donde el clientelismo sigue siendo una estrategia importante de movilización electoral, la reforma de la función pública podría resultar siendo el principal desafío en Latinoamérica.

### **3. Conclusión**

La presente revisión literaria ha servido para identificar y caracterizar los diferentes aspectos del cambio organizacional en el sector público, así como los distintos enfoques teóricos y metodológicos utilizados para su estudio. Los aspectos del cambio organizacional tienen que ver con el contexto, tanto interno como externo, en el que se desenvuelven las organizaciones, así como el contenido del programa de cambio, su estrategia de implementación y la evaluación de sus resultados. Así mismo, en términos del alcance, encontramos que se pueden distinguir procesos de cambio inter-organizacionales (o sectoriales), organizacionales e intra-organizacionales (o de unidades, sistemas y procesos específicos).

Por otro lado, diferentes enfoques teóricos y metodológicos se adecuan a distintos aspectos del problema. En relación al contexto externo, por ejemplo, teorías institucionales, ya sean extraídas de la sociología, la economía o las ciencias políticas, resultan extremadamente útiles, al estudiar los procesos que originan, modifican y difunden las instituciones en distintas sociedades, estados y organizaciones. De manera similar, teorías



de la psicología y sociología organizacional ayudan a entender los problemas originados debido al contexto interno de las organizaciones y las diferentes formas de administrarlos. Así mismo, en términos del contenido e implementación del cambio, enfoques teóricos relacionados a la administración pública proveen de herramientas conceptuales adecuadas al estudio de las diferentes estrategias y dinámicas utilizadas por los líderes administrativos, incluyendo sus mismas características y estilo de liderazgo.

En lo que se refiere a la metodología, por su parte, los estudios de casos de enfoque cuantitativo y mixto predominan en la literatura revisada. En algunos casos se intentan encontrar evidencias circunstanciales que soporten los diferentes enfoques teóricos utilizados. En otros, sin embargo, el interés está más orientado a encontrar relaciones de causa y efecto entre intervenciones y contextos, con el objetivo de obtener lecciones prácticas que puedan extrapolarse a situaciones similares. Por otro lado, a pesar de existir estudios de naturaleza cuantitativa, sus hallazgos son aún limitados. Aun así los mismos pueden resultar muy útiles, especialmente en lo referente a la evaluación de los resultados. En todos los casos la generalización resulta posible siempre y cuando sea cautelosa y adaptable a diferentes contextos y circunstancias, debido a la complejidad de la realidad social.

La información recogida en el presente documento posibilita, por tanto, enmarcar el estudio del fenómeno de cambio organizacional ocurrido en SENAVITAT a partir del año 2014 de acuerdo a sus diferentes aspectos y utilizando una serie de herramientas teóricas y metodológicas adecuadas a los mismos. Con relación al contexto externo, los cambios ocurridos en el marco legal e institucional del país pudieron haber afectado positivamente los incentivos enfrentados por los funcionarios públicos, además de afectar los procesos de formación y selección de líderes, tanto a nivel administrativo, como político, debido al desarrollo de las instituciones democráticas. Así mismo, en términos del contexto interno, un estudio basado en la psicología organizacional puede ayudar a entender la cultura, valores y actitudes que se enfrentaron al inicio del proceso, así como su sensibilidad a diferentes intervenciones por parte del liderazgo administrativo. Por otro lado, a un nivel más operativo, el estudio de la estrategia de implementación de los cambios efectuados por la organización, en sus diferentes elementos, nos puede proveer de lecciones importantes en términos de factores de éxito y fracaso, tanto para procesos de cambio organizacional en otras entidades del sector público paraguayo, como en la misma continuación y profundización del proceso de cambio emprendido por SENAVITAT. Finalmente un estudio cuantitativo enfocado en los resultados del proceso de cambio, especialmente en el efecto producido en la capacidad productiva de la organización, puede complementar los demás estudios al encontrar factores específicos que afectan la oferta habitacional pública en el Paraguay.

En dicho sentido, el presente documento, más allá de sus hallazgos, presenta una serie

de desafíos de investigación. Gran parte de estos desafíos serán abordados por otros documentos sobre temas específicos, relacionados al proceso de interés, y alineados con el objetivo principal del proyecto. Dicho objetivo se relaciona principalmente con la identificación de intervenciones concretas y viables que ayuden a potenciar la capacidad administrativa de las diferentes entidades y organizaciones del Estado. El incremento de la capacidad administrativa genera a su vez una mayor credibilidad y legitimidad de las instituciones del Estado, permitiendo el acceso a mayor financiamiento e incrementando su escala de acción, potenciando de tal manera el desarrollo económico y social del país mediante la articulación de políticas públicas efectivas, eficaces y eficientes.

## 4. Bibliografía

- Abramson, M., & Lawrence, P. (2001). The Challenge of Transforming Organizations: Lessons Learned about Revitalizing Organizations. In *Transforming Organizations* (pp. 1–10). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Acemoglu Daron, R. J. (2012). *Why Nations Fail?: The Origins of Power, Prosperity and Poverty* (First). New York: Crown Publisher Group.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)
- Amis, J., Slack, T., & Hinings, C. R. (2002). Values and Organizational Change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 38(4), 436–465. <https://doi.org/10.1177/002188602237791>
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2013). Escaping Capability Traps Through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *World Development*, 51, 234–244. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.05.011>
- Arellano Gault, D., & Guerrero Amparán, J. P. (2003). Stalled Administrative Reforms of Mexican State. In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 151–180). Coral Gables: North-South Center Press.
- Armenakis, A. A., & Bedeian, A. G. (1999). Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293–315. <https://doi.org/10.1177/014920639902500303>
- Armenakis, a. a., Bernerth, J. B., Pitts, J. P., & Walker, H. J. (2007). Organizational Change Recipients' Beliefs Scale: Development of an Assessment Instrument. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 43(4), 481–505. <https://doi.org/10.1177/0021886307303654>

- Askim, J., Christensen, T., Fimreite, A. L., & Læg Reid, P. (2009). How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform. *International Journal of Public Administration*, 32(12), 1006–1025. <https://doi.org/10.1080/01900690903223888>
- Baer, W. (1972). Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations. *Latin American Research Review*, 7(1), 95–122. <https://doi.org/10.2307/2502457>
- Bardach, E. (1998). Creating Value Through Collaboration. In *Getting Agencies To Work Together* (p. 11).
- Barrett, M., Grant, D., & Wailes, N. (2006). ICT and Organizational Change: Introduction to the Special Issue. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42(1), 6–22. <https://doi.org/10.1177/0021886305285299>
- Bartunek, J. M., & Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23(4), 483–500. <https://doi.org/10.1177/002188638702300404>
- Bartunek, J. M., Rousseau, D. M., Rudolph, J. W., & Depalma, J. A. (2006). On the Receiving End Sensemaking, Emotion, and Assessments of an Organizational Change Initiated by Others. *ON THE RECEIVING END THE JOURNAL OF APPLIED BEHAVIORAL SCIENCE*, 42(2), 182–206. <https://doi.org/10.1177/0021886305285455>
- Bauer, M. W. (2008). Introduction: Organizational change, management reform and EU policy-making. *Journal of European Public Policy*, 15(5), 627–647. <https://doi.org/10.1080/13501760802133138>
- Baumgartner; True; Jones. (2006). Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking. *Theories of the Policy Process, 2nd Edition*, (April), 1–58. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1743\(199907/08\)16:4<359::AID-SRES253>3.3.CO;2-M](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1743(199907/08)16:4<359::AID-SRES253>3.3.CO;2-M)
- Beer, M., & Nohria, N. (2000). Cracking the Code of Change. *Harvard Business Review*, May-June.
- Besley, T., & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218–1244. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>
- Biez, B., & Abolafia, M. Y. (2002). Bureaucratic entrepreneurship and institutional change: A sense-making approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 525–552. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003546>
- Birkland, T. (2011). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

- Boffo, C. (2003). No Title. *CAHIERS DU CENTRE D'ETUDES EN TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS-HECMONTREAL*, 1(june), 1–38. Retrieved from [http://web.hec.ca/sites/ceto/fichiers/03\\_01.pdf](http://web.hec.ca/sites/ceto/fichiers/03_01.pdf)
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, 23(8), 467–476. <https://doi.org/10.1108/01437730210449357>
- Bovaird, T. (2006). Developing New Forms of Partnership With the “Market” in the Procurement of Public Services. *Public Administration*, 84(1), 81–102. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00494.x>
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846–860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Boyne, G. A. (2006). Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector? *Administration & Society*, 38(3), 365–388. <https://doi.org/10.1177/0095399705286004>
- Bozeman, B. (2013). What Organization Theorists and Public Policy Researchers Can Learn from One Another: Publicness Theory as a Case-in-Point. *Organization Studies*, 34(2), 169–188. <https://doi.org/10.1177/0170840612473549>
- Bresser-Pereira, L. C. (2003). The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer. In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 89–112). Coral Gables: North-South Center Press.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The management of Innovation*. 1961.
- Chen, C.-K., Yu, C.-H., & Chang, H.-C. (2006). ERA Model: A Customer-Orientated Organizational Change Model for the Public Service. *Total Quality Management & Business Excellence*, 17(10), 1301–1322. <https://doi.org/10.1080/14783360600753794>
- Christensen, C. (2012). Disruptive Innovation Explained. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=qDrMAzCHFUU#action=share>
- Christensen, J., & Pallensen, T. (2001). Institutions, distributional concerns, and public sector reform. *European Journal of Political Research*, 39(2), 179–202. <https://doi.org/10.1023/A:1011055422871>
- Christensen, M. (2005). The “third hand”: Private sector consultants in public sector accounting change. *European Accounting Review*, 14(3), 447–474. <https://doi.org/10.1080/0963818042000306217>
- Christensen, T., Laegreid, P., & Stigen, I. M. (2006). Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9(2), 113–139. <https://doi.org/10.1080/10967490600766987>
- Chustz, M. H., & Larson, J. S. (2006). Implementing Change on the Front Lines: A Management Case Study of West Feliciana Parish Hospital. *Public Administration Review*, 66(5), 725–729. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00637.x>

- Ciborra, C. (2005). Interpreting e-government and development. *Information Technology & People*, 18(3), 260–279. <https://doi.org/10.1108/09593840510615879>
- Coram, R., & Burnes, B. (2001). Managing organisational change in the public sector - Lessons from the privatisation of the Property Service Agency. *International Journal of Public Sector Management*, 14(2), 94–110. <https://doi.org/10.1108/09513550110387381>
- Corley, K. G. (2004). *Defined by our strategy or our culture? Hierarchical differences in perceptions of organizational identity and change*. *Human Relations* (Vol. 57). <https://doi.org/10.1177/0018726704047141>
- Dahl, R. A., & Stinebrickner, B. (2002). *Modern Political Analysis*. *American Political Science Review* (Vol. 72). <https://doi.org/10.2307/1953617>
- DE BOER, H. F., ENDERS, J., & LEISYTE, L. (2007). PUBLIC SECTOR REFORM IN DUTCH HIGHER EDUCATION: THE ORGANIZATIONAL TRANSFORMATION OF THE UNIVERSITY. *Public Administration*, 85(1), 27–46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00632.x>
- Delisle, Pierre; Perron, R. (1997). *CHANGEMENT ORGANISATIONNEL THÉORIE ET PRATIQUE*. Quebec: PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (1999). *Leadership for change: Case studies in American local government*. *Leaders*.
- Denis, J.-L., Lamothe, L., & Langley, A. (2001). THE DYNAMICS OF COLLECTIVE LEADERSHIP AND STRATEGIC CHANGE IN PLURALISTIC ORGANIZATIONS. *Academy of Management Journal*, 44(4), 809–837. <https://doi.org/10.2307/3069417>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Edmondson, A. C., Bohmer, R. M., & Pisano, G. P. (2001). Disrupted Routines: Team Learning and New Technology Implementation in Hospitals. *Administrative Science Quarterly*, 46(4), 685. <https://doi.org/10.2307/3094828>
- Erakovic, L., & Powell, M. (2006). Pathways of Change: Organizations in Transition. *Public Administration*, 84(1), 31–58. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00492.x>
- Etkin, J., & Schvarstein, L. (1997). *Identidad de las Organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>

- Fukuyama, F. (2004). *State-building: governance and world order in the 21st century*. *Urban Geography* (Vol. 28). <https://doi.org/10.1177/0010414004273857>
- Gabris, G. T., Golembiewski, R. T., & Ihrke, D. M. (2001). Leadership Credibility, Board Relations, and Administrative Innovation at the Local Government Level. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 89–108. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003496>
- Garretón, M. A., & Cáceres, G. (2003). From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project. In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 113–150). Coral Gables: North-South Center Press.
- Geddes, B. (1994). Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America. *Politologija*. <https://doi.org/10.1007/BF02687150>
- Golembiewski, R. (1985). *Humanizing Public Organizations*. New York: Lomond.
- Grantham, A. (2001). How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, 79(4), 851–870. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00283>
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), 1022–1054. <https://doi.org/10.5465/AMR.1996.9704071862>
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (2006). Radical organizational change. *Handbook of Organization Studies*, 1–42. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n30>
- Greiner, L. E. (1967). Patterns of Organization Change. *Harvard Business Review*, 45(3), 119–130. Retrieved from <http://0-eds.b.ebscohost.com/pugwash.lib.warwick.ac.uk/eds/detail/detail?sid=adabe959-f64e-44fa-a6fa-82eede74d044%40sessionmgr105&vid=0&hid=108&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3D#AN=3866565&db=edb>
- Grimshaw, D., Vincent, S., & Willmott, H. (2002). Going privately: partnership and outsourcing in UK public services. *Public Administration*, 80(3), 475–502. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00314>
- Hage, J. T. (1999). Organizational Innovation and Organizational Change. *Annual Review of Sociology*, 25(1), 597–622. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.597>
- Harokopus, K. (2001). Transforming the Department of Defense: Creating the New Defense Procurement System. In *Trasnforming Organizations* (pp. 11–55). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hartley, J., Butler, M. J. R., & Benington, J. (2002). Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective. *Public Management Review*, 4(3), 387–404. <https://doi.org/10.1080/14616670210151612>

- Hendriks, F., & Tops, P. (2003). Local public management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change. *Public Administration*, 81(2), 301–323. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00348>
- Holzer, M., & Callahan, K. (1998). *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- HOOD, C. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- HOQUE, K., & KIRKPATRICK, I. (2008). MAKING THE CORE CONTINGENT: PROFESSIONAL AGENCY WORK AND ITS CONSEQUENCES IN UK SOCIAL SERVICES. *Public Administration*, 86(2), 331–344. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00704.x>
- Hoque, Z. (2005). Securing institutional legitimacy or organizational effectiveness? *International Journal of Public Sector Management*, 18(4), 367–382. <https://doi.org/10.1108/09513550510599274>
- Jespersen, P. K., Nielsen, L.-L. M., & Sognstrup, H. (2002). PROFESSIONS, INSTITUTIONAL DYNAMICS, AND NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE DANISH HOSPITAL FIELD. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1555–1574. <https://doi.org/10.1081/PAD-120014261>
- Judson, A. (1991). *Changing Behavior in Organizations: Minimizing Resistance to Change*. Cambridge, M.A.: Blackwell Publishers Inc.
- Julnes, P. de L., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693–708. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00140>
- Kanter, R. M. (1983). The Change Masters. *Innovation and Entrepreneurship in the American Corporation New York Simon Schuster Inc, Jan 2005*, 436. <https://doi.org/10.1002/hrm.3930220311>
- Katsamunskaja, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, (1), 74–81.
- Kavanagh, M. H., & Ashkanasy, N. M. (2006). The Impact of Leadership and Change Management Strategy on Organizational Culture and Individual Acceptance of Change during a Merger. *British Journal of Management*, 17(S1), S81–S103. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2006.00480.x>
- Kim, T.-Y., Oh, H., & Swaminathan, A. (2006). FRAMING INTERORGANIZATIONAL NETWORK CHANGE: A NETWORK INERTIA PERSPECTIVE. *Academy of Management Review*, 31(3), 704–720. <https://doi.org/10.5465/AMR.2006.21318926>
- Kingston, C., & Caballero, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5(2), 151. <https://doi.org/10.1017/S1744137409001283>

- Kondra, a. Z., & Hinings, C. R. (1998). Organizational Diversity and Change in Institutional Theory. *Organization Studies*, 19(5), 743–767. <https://doi.org/10.1177/017084069801900502>
- Kotter, J. P. (1996). *Leading change*. Harvard Business Review Press.
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1–20. <https://doi.org/10.1111/padm.12040>
- Lewin, K. (1947). Group Decisions and Social Change. *Readings in Social Psychology*, (C), 340–344.
- LEWIN, K. (1991). CONDUITE, CONNAISSANCE ET ACCEPTATION DE NOUVELLES VALEURS. In Y. ; T. TELLIER & ROGER (Eds.), *CHANGEMENT PLANIFIE ET EVOLUTION SPONTANÉE* (pp. 1–12). QUÉBEC: PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC.
- Libecap, G. D. (1999). Contracting for Property Rights. *Political Economy of Institutions and Decisions*, 132. [https://doi.org/10.1016/0147-5967\(91\)90043-S](https://doi.org/10.1016/0147-5967(91)90043-S)
- Lindquist, E. (2006). Organizing for policy implementation: The emergence and role of implementation units in policy design and oversight. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 8(4), 311–324. <https://doi.org/10.1080/13876980600970864>
- Lines, R. (2005). The Structure and Function of Attitudes Toward Organizational Change. *Human Resource Development Review*, 4(1), 8–32. <https://doi.org/10.1177/1534484304273818>
- Mazmanian, R., & Sabatier, P. (1989). *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*. Lanham: University Press of America.
- McNulty, T., & Ferlie, E. (2004). Process Transformation: Limitations to Radical Organizational Change within Public Service Organizations. *Organization Studies*, 25(8), 1389–1412. <https://doi.org/10.1177/0170840604046349>
- Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research*, 12(4), 437–464. <https://doi.org/10.1006/mare.2001.0164>
- Morley, S. a. (1988). *Debt and development crises in Latin America: The end of an illusion*. *Journal of Development Economics* (Vol. 28). [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(88\)90025-9](https://doi.org/10.1016/0304-3878(88)90025-9)
- Naim, M. (2000). Fads and fashion in economic reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *Third World Q.*, 21(3), 505–528. <https://doi.org/10.1080/01436590050057753>
- Nelson, R. R. (2008). What enables rapid economic progress: What are the needed institutions? *Research Policy*, 37(1), 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.10.008>



- O'Neill, R. (2009). The Transformative Impact of E-Government on Public Governance in New Zealand. *Public Management Review*, 11(6), 751–770.  
<https://doi.org/10.1080/14719030903318939>
- Oreg, S. (2006). Personality, context, and resistance to organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 15(1), 73–101.  
<https://doi.org/10.1080/13594320500451247>
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 337–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Panizza, F., & Philip, G. (2005). Second Generation Reform in Latin America: Reforming the Public Sector in Uruguay and Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 37(4), 667–691. <https://doi.org/10.2307/3875348>
- Parry, K., & Proctor-Thomson, S. (2002). Leadership, culture and performance: The case of the New Zealand public sector. *Journal of Change Management*, 3(4), 376–399.  
<https://doi.org/10.1080/714023843>
- Paul Battaglio, R., & Condrey, S. E. (2009). Reforming Public Management: Analyzing the Impact of Public Service Reform on Organizational and Managerial Trust. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 689–707.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mun030>
- Pettigrew, A. M., Woodman, R. W., & Cameron, K. S. (2001). Studying organizational change and development: Challenges for future research. *Academy of Management Journal*, 44(4), 697–713. <https://doi.org/10.2307/3069411>
- Piderit, S. K. (2000). RETHINKING RESISTANCE AND RECOGNIZING AMBIVALENCE: A MULTIDIMENSIONAL VIEW OF ATTITUDES TOWARD AN ORGANIZATIONAL CHANGE. *Academy of Management Review*, 25(4), 783–794.  
<https://doi.org/10.5465/AMR.2000.3707722>
- PLOWMAN, D. A., BAKER, L. T., BECK, T. E., KULKARNI, M., SOLANSKY, S. T., & TRAVIS, D. V. (2007). RADICAL CHANGE ACCIDENTALLY: THE EMERGENCE AND AMPLIFICATION OF SMALL CHANGE. *Academy of Management Journal*, 50(3), 515–543. <https://doi.org/10.5465/AMJ.2007.25525647>
- Polidano, C. (2001). Why Civil Service Reforms Fail. *Public Management Review*, 3(3), 345–361. <https://doi.org/10.1080/14616670110050039>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford University Press.
- Pope, C., Robert, G., Bate, P., Le May, A., & Gabbay, J. (2006). Lost in Translation: A Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organizational Innovation. *Public Administration*, 84(1), 59–79.  
<https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00493.x>
- Proulx, D. (2003). Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de

- gestión. In *VIII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración pública*. Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo.
- Rainey, H. G. (Hal G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass.
- Reichard, C. (2003). Local public management reforms in Germany. *Public Administration*, 81(2), 345–363. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00350>
- Ridder, H.-G., Bruns, H.-J., & Spier, F. (2005). Analysis of Public Management Change Processes: The Case of Local Government Accounting Reforms in Germany. *Public Administration*, 83(2), 443–471. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00457.x>
- Rinne, J. (2003). The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina: The Illusion of Isolation. In *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 33–58). Coral Gables: North-South Center Press.
- Rusaw, A. C. (2007). Changing Public Organizations: Four Approaches. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 347–361. <https://doi.org/10.1080/01900690601117853>
- Schedler, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*, 81(2), 325–344. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00349>
- Schneider, B. R., & Heredia, B. (2003). *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. (B. R. Schneider & B. Heredia, Eds.). Michigan: North-South Center Press.
- Schout, A. (2009). Organizational learning in the EU's multi-level governance system. *Journal of European Public Policy*, 16(8), 1124–1144. <https://doi.org/10.1080/13501760903332613>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay. Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. In D. Masi, Fernando; Borda (Ed.), *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 327–399). Asunción: Centro de Analisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Sharma, U., & Hoque, Z. (2002). TQM implementation in a public sector entity in Fiji. *International Journal of Public Sector Management*, 15(5), 340–360. <https://doi.org/10.1108/09513550210435700>
- Sminia, H., & Van Nistelrooij, A. (2006). Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization. *Journal of Change Management*, 6(1), 99–113. <https://doi.org/10.1080/14697010500523392>
- Stewart, J., & Kringas, P. (2003). Change Management-Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service. *Public Administration Review*, 63(6), 675–688. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00331>
- Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector. In *Economics of the Public Sector* (pp.

83–94).

- Szabla, D. B. (2007). A multidimensional view of resistance to organizational change: Exploring cognitive, emotional, and intentional responses to planned change across perceived change leadership strategies. *Human Resource Development Quarterly*. <https://doi.org/10.1002/hrdq.1218>
- TESSIER,ROGER; TELLIER, Y. (1991). RELATIONS DE POUVOIR ET STRUCTURE DES BUTS UNE TYPOLOGIE DES TACTIQUES DE CHANGEMENT SOCIAL INTENTIONNEL. In Y. TESSIER, ROGER; TELLIER (Ed.), *Theories du changement social intentionnel. Participation, expertise et contraintes* (pp. 257–275). Quebec: Presses de l'université du Québec.
- TESSIER, R. (1991). DÉCISIONS PERSONNELLES ET IMPLANTATION DU CHANGEMENT SOCIAL. In Y. TESSIER,ROGER; TELLIER (Ed.), *CHANGEMENT PLANIFIE ET EVOLUTION SPONTANÉE* (pp. 12–22). Quebec: PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC.
- Thomas, P. G. (2006). From good intentions to successful implementation: the case of patient safety in Canada. *Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada*, 49(4), 415–440. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2006.tb01992.x>
- Van de Ven, A. H., & Poole, M. S. (2005). Alternative Approaches for Studying Organizational Change. In *Organization Studies* (Vol. 26, pp. 1377–1404). <https://doi.org/10.1177/0170840605056907>
- Van De Ven, A. H., Rogers, R. W., Bechara, J. P., & Sun, K. (2008). Organizational diversity, integration and performance. *Journal of Organizational Behavior*, 29(3), 335–354. <https://doi.org/10.1002/job.511>
- Van Wart, M. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment. *Public Administration Review*, 63(2), 214–228. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00281>
- Vann, J. L. (2004). Resistance to Change and the Language of Public Organizations: A Look at “Clashing Grammars” in Large-Scale Information Technology Projects. *Public Organization Review*, 4(1), 47–73. <https://doi.org/10.1023/B:PORJ.0000015651.06417.e1>
- Wallin, B. A. (1997). The need for a privatization process: Lessons from development and implementation. *Public Administration Review*, 57(1), 11–20. <https://doi.org/10.2307/976687>
- Warwick, D. (1975). *A theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Weick, K. E. (1991). The Nontraditional Quality of Organizational Learning THE NONTRADITIONAL QUALITY OF ORGANIZATIONAL LEARNING \*. *Source: Organization Science*, 2(1), 116–124. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/2634942>?seq=1&cid=pdf-reference#references\_tab\_contents%5Cnhttp://about.jstor.org/terms

- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organisational change and development. *Annual Review of Psychology*, 50(50), 361–386.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.psych.50.1.361>
- Weissert, C. S., & Goggin, M. L. (2002). Nonincremental Policy Change: Lessons from Michigan’s Medicaid Managed Care Initiative. *Public Administration Review*, 62(2), 206–216. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00171>
- White, L. (2000). Changing the “whole system” in the public sector. *Journal of Organizational Change Management*, 13(2), 162–177. <https://doi.org/10.1108/09534810010321481>
- Wollmann, H. (2000). Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves. *Public Administration*, 78(4), 915–936.  
<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00237>