

Gestionando el Cambio en las políticas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional: evidencia de un estudio de casos con pretensión comparativa

Diego Julián Gantus

Universidad Nacional de Rosario
Universidad Nacional de Entre Ríos
diego.gantus@fcpolit.unr.edu.ar
<https://orcid.org/0000-0003-2653-4652>

Nahuel Bourlot

Universidad Nacional de Entre Ríos
nahuel.bourlot@uner.edu.ar
<https://orcid.org/0009-0006-2438-360X>

Resumen

Este artículo se propone contribuir a la discusión sobre los mecanismos que explican el éxito relativo en la concreción del cambio que pretenden ver realizados quienes diseñan, formulan e implementan instrumentos de política de Reforma a la Gestión Pública. Para hacerlo, reutiliza y reinterpreta evidencia de un proyecto de investigación finalizado sobre reformas a la gestión pública en la Provincia de Entre Ríos, Argentina. Pretende responder a dos preguntas: ¿Cuál de los modelos causales que podrían explicar el cambio concretado en la provincia de Entre Ríos está presente en el proceso de diseño, formulación e implementación de aquellas iniciativas? y ¿Qué relación guarda ese proceso con las recomendaciones ofrecidas por la literatura?

Palabras clave: gestión del cambio, reformas a la gestión pública, nivel subnacional, Entre Ríos.



Fecha recepción: 02-07-2025

Fecha aceptación: 29-10-2025

Managing Change in Public Management Reform Policies at the Subnational Level: Evidence from a Comparative Cases Study

Abstract

This article aims to contribute to the discussion about the mechanisms that explain the relative success in achieving the change sought by those who design, formulate, and implement public management reform policy instruments. To do so, it reuses and reinterprets evidence from a completed research project on Public Management Reforms in the Province of Entre Ríos, Argentina. It seeks to answer two questions: Which of the causal models that could explain the change achieved in the province of Entre Ríos is present in the process of designing, formulating, and implementing those initiatives? And how does that process relate to the recommendations offered by the literature?

Keywords: change management, public management reform, subnational level, Entre Ríos.

Declaración de autorías

Diego Julián Gantus: Conceptualización, investigación, metodología, administración del proyecto, redacción de borrador original, revisión y edición del manuscrito.

Nahuel Bourlot: Investigación, recursos.

Cómo citar este artículo

Gantus, D.J. y Bourlot, N. (2025). Gestionando el cambio en las políticas de Reforma a la Gestión Pública a nivel subnacional: evidencia de un estudio de casos con pretensión comparativa. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23(45), 360-388. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.79632>

Este artículo es el subproducto de un proyecto de investigación finalizado en 2023, denominado “Políticas públicas subnacionales: las dinámicas del sistema de partidos y las estructuras estatales en las políticas públicas de reforma administrativa y modernización del estado en Entre Ríos (2011-2023), en perspectiva comparada”.

En el marco de una línea de trabajo iniciada con el propósito de explorar las dinámicas que conectan al sistema de partidos a nivel subnacional con las estructuras estatales, dicho proyecto de investigación buscaba responder a dos preguntas: ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? y, en segundo lugar, ¿Cómo llegan a ocupar los lugares desde los que ejercen dicha influencia?

El enfoque se centra en la experiencia entrerriana de un sector de políticas específico: el de las reformas a la gestión pública, entendidas como intentos de “cambiar deliberadamente estructuras, procesos y/o cultura de las organizaciones del sector público para que funcionen mejor en algún sentido” (Pollit y Bouckaert, 2017, p. 2).

El diseño de esa investigación reconocía, de antemano, un desafío que es común a todos los estudios de casos: el problema de la selección:

El estudio de casos se enfoca en un número pequeño de casos que se espera que provean información sobre una relación causal presente en una población más amplia de casos. Esto plantea al investigador el problema formidable de la selección. ¿Qué casos deben elegirse?”. (Gerring, 2006, p. 86)

El autor reconoce la existencia de nueve técnicas para resolver ese desafío. Cada una se corresponde con distintos tipos de representatividad y usos (sirven a diferentes propósitos cognitivos que puede perseguir una investigación). Siguiendo sus recomendaciones, si el propósito es testear hipótesis y/o generarlas, e identificar la presencia de mecanismos causales, nos servimos de la combinación de dos técnicas: 1) casos extremos y 2) casos diversos.

La diversidad provino de la multiplicidad de instrumentos de políticas (22 potencialmente relevantes) a lo largo de cuatro administraciones gubernamentales de la provincia de Entre Ríos, entre 2011 y 2023 (Sergio Urribarri y Gustavo Bordet, ambos gobernadores reelectos en una oportunidad). La selección de casos extremos proviene del juicio de informantes clave respecto de si un instrumento o medida a) era o no “emblemática”¹, y si, a su vez, eran b) las más relevantes.

De este modo, se reenvió la selección de casos a la opinión de estos informantes claves (exfuncionarios/os, académicas/os, periodistas, dirigentes/as oficialistas y dirigentes/as de la oposición) (Tabla 1).

Tabla 1. Resultados relevamiento de informantes clave

Nº	Nombre Instrumento / Medida / Iniciativa de Política Pública	Fecha Inicio	Responsable	Área / Secretaría / Ministerio
22	Portal de Gobierno Abierto (70% menciones)	2020	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado
8	Plan de Capacitaciones para los Empleados de la Administración Pública (56% menciones)	2016	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana
13	Plan de Modernización del Estado (42% menciones)	2017	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana, Lic. Escandón, María Lucrecia	Sec. de Modernización del Estado y Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia.

1 A tal efecto, le proveíamos a cada informante clave (33 en total) una definición de medida o iniciativa emblemática: aquella que satisface uno o más de los siguientes criterios: a. su continuidad o cambio afecta a un número muy significativo de personas de manera directa; b. involucran una porción muy significativa de recursos; c. han sido explicitadas como prioritarias por parte del gobernador y/o su gabinete; d. han movilizado en torno de su discusión/tratamiento, cambio y/o continuidad, un número muy significativo de actores no usualmente movilizados / participantes en el debate público; e. constituyen una parte muy significativa de la actividad del Ministerio o Secretaría de Estado en cuestión).

Resuelto el problema de la selección de casos, llevamos adelante una indagación guiada por el rastreo de procesos (Brady y Collier, 2010; Bril-Mascarenhas et al., 2017; George y Bennett, 2005), y sirviéndonos del análisis documental de fuentes secundarias, de entrevistas semiestructuradas con informantes clave, con personal de la Secretaría de Modernización del Estado, y con la titular del organismo en cuestión, en aras de responder a nuestros dos interrogantes. Durante el proceso, agregamos una tercera interrogante: ¿de dónde provienen las ideas con que dotan de su orientación general a los instrumentos de política que diseñan e implementan?

Los principales hallazgos de la investigación fueron: 1) Las políticas públicas de Reforma de la Gestión Pública las hacen las/los responsables del tema o sector en los gabinetes (lo que no invalida que, en otros sectores, sea una tendencia creciente el involucramiento de la Sociedad Civil organizada, o del sector privado). 2) No sólo se accede a posiciones en el gabinete en base a confianza política o reparto de poder (como en este caso, “la expertise técnica” todavía importa; la confianza política vino después). 3) Las ideas propias (situadas, basadas en relevamientos de primera mano, y no en la trayectoria educativa formal) se combinan con las ideas de terceros (organismos internacionales, sí, pero también de pares en otras provincias con mayor tradición en las cuestiones) para moldear los instrumentos emblemáticos bajo análisis.

Pero el hallazgo 0 de la investigación fue la llamativa convergencia de nuestras y nuestros informantes clave respecto a que, para conocer este sector de políticas con mayor profundidad, había que centrarse en un período corto de tiempo (sólo 4 de esos 12 años), en un organismo en particular (el órgano rector en la materia), y en una persona (su titular, Lic. María Lucrecia Escandón).

Las entrevistas con IC, además, agregaban una nota de color que, luego de finalizada la investigación, adquirió mayor relevancia, y

está en la base de este artículo: se valoraban de modo muy positivo esas tres iniciativas gestionadas por M. L. Escandón, por sus resultados o efectos, en un panorama provincial en el que la única iniciativa previa, verdaderamente transformadora, había sido una modificación a la Ley Marco del Empleo Público que prontamente fue suspendida en su vigencia, al poco tiempo, por el mismo Gobierno que la impulsó. Esta valoración positiva era disonante con lo que ocurre a nivel nacional e internacional al respecto.

Toda iniciativa reformista que la acción pública emprende conlleva un cambio pretendido en el estado de cosas. Que el cambio pretendido no siempre ocurre en tiempo y forma es un juicio que está implícito en la literatura especializada en este sector de políticas (aunque no sólo en él): la valoración compartida es que los resultados de estas reformas no han sido satisfactorios (Bold et al., 2018; Oszlak, 1999; Kickert, 2014; Pollit y Bouckaert, 2017; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2006).

Lo más importante es que en esa misma literatura, la descripción y explicación de los procesos específicos mediante los cuales se ha implementado el cambio pretendido, no han tenido un desarrollo análogo. En otros términos, “parece existir aún una brecha [entre la literatura reformista] y la Gestión del Cambio; y más específicamente, desde la perspectiva de la Gestión Pública” (Kuipers et al., 2014, p. 1).

El Eslabón Perdido en la Literatura Sobre Reformas a la Gestión Pública

En efecto, la literatura reformista se ha ocupado más de las razones por las que el cambio ha sido decidido, o por efectuar balances como los citados, que por estudiar el proceso a través del cual el cambio es diseñado, formulado e implementado. Si razonamos en que dicho proceso puede ser decisivo para la explicación de los resultados

de las reformas, debemos concluir en que este es el eslabón perdido en la literatura reformista.

De ello se ocupa especialmente la Gestión del Cambio. A los efectos de este trabajo lo definiremos como “el diseño, la coordinación y ejecución del proceso a través del cual el cambio es implementado” (van der Voet, 2013, p. 29). Esta etiqueta, que designa un interés de indagación específico, y la literatura que reseña resultados de sus investigaciones, tiene dos pretensiones: una empírica y otra normativa.

Por un lado, busca establecer si en la explicación de los resultados de dicho proceso importan más los factores externos (p. ej. cambios tecnológicos y/o crisis financieras) o los internos (esencialmente, las capacidades institucionales y/o el liderazgo). Por el otro, busca establecer si la respuesta a la pregunta ¿Cómo se logra implementar con éxito el cambio pretendido? es de naturaleza contingente (Mayntz, 1979) o no lo es (Sabatier y Mazmanian, 1980).

Respecto de lo primero, y aunque prominentes académicos/as suelen dar cuenta de la influencia crucial de los factores externos (Christensen y Laegreid, 2007; Hatch, 2013; Inglehart, 1997; Ravasi y Schultz, 2021; Wise, 2002), la literatura sobre Gestión del Cambio considera, mayoritariamente, que los factores internos son más decisivos (Kuipers et al., 2014; Rusaw, 2007; van der Voet, 2013, 2014; van Wart y Suino, 2012).

Respecto de lo segundo, si el éxito en la implementación del cambio no es contingente, entonces, es posible identificar denominadores comunes, y a partir de ellos, extraer recomendaciones sobre cómo debe gestionarse el cambio pretendido (Abramson y Lawrence, 2001; Fernandez y Rainey, 2006; Grindle y Hilderbrand, 1995; Kickert, 2010; Palumbo et al., 1984; van der Voet, 2013).

Este artículo, guarda estrecha relación con estas dos pretensiones de la literatura sobre Gestión del Cambio. Reutiliza información y hallazgos del proyecto de investigación sobre las reformas a la gestión

pública en Entre Ríos y los reinterpreta a la luz de esa literatura. Y lo hace con doble propósito: a) identificar la presencia de alguno de los mecanismos potencialmente rivales en la explicación del éxito en la implementación del cambio pretendido por las iniciativas reformistas “emblemáticas y relevantes” en la provincia de Entre Ríos durante el período analizado; b) establecer si el modo en que se presenta el mecanismo causal guarda o no relación con las recomendaciones que literatura asocia a su presencia.

Para cumplir con ese doble propósito, se rescatan las principales aportaciones propias del campo de la Gestión del Cambio, se presentan los mecanismos que suelen explicar su éxito relativo (el liderazgo y las capacidades institucionales), y se ofrece evidencia que respalda los hallazgos señalados.

¿Qué Aporta la Gestión del Cambio a Nuestro Entendimiento Sobre el Éxito Relativo en el Diseño, Formulación e Implementación de Iniciativas de Reforma a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos?

Sobre los Mecanismos

Hemos establecido que la Gestión del Cambio se interesa más por los factores internos que explican el relativo éxito en la concreción del cambio pretendido, o en su ausencia. Entre éstos, destacan las capacidades institucionales (estatales) y el liderazgo como los mecanismos privilegiados.

Los mecanismos aquí se entienden como sinónimo de modelos causales, que todavía posibilitan un tipo de explicación cuando formas más generales de explicación fallan, o ni siquiera existen para el caso en cuestión:

un punto intermedio entre las leyes y las descripciones. Coloquialmente hablando, los mecanismos son modelos causales ampliamente utilizados, fácilmente identificables, que por lo general aparecen en

condiciones desconocidas y con consecuencias indeterminadas, y que nos permiten explicar, mas no predecir”. (Elster, 2005, p. 239)

Si definimos inicialmente a la capacidad institucional, como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados” (Bertranou, 2015, p. 39). Así entendido, el concepto se descompone en dimensiones analíticas (y, por ende, suele hablarse habitualmente en plural de las capacidades).

La literatura sobre capacidades institucionales también tiene una doble pretensión, empírica y normativa. Se interesa por conocer como efectivamente actúan estas capacidades; y desde esa perspectiva, han sido entendidas como la variable independiente que permite explicar el relativo éxito en la persecución del cambio pretendido (Burki y Perry, 1998; Geddes, 1994; Skocpol, 1985). Pero también, en el marco de las reformas a la gestión pública especialmente, se han hecho múltiples promesas en su nombre, ya sea con el propósito de desarrollarlas, fortalecerlas, o de recuperarlas (Burki y Perry, 1998; Weaver y Rockman, 1993), convirtiéndose así en la variable dependiente de las reformas.

En las últimas décadas, ha sido difícil resistir a la tentación de poner el foco en las capacidades institucionales para explicar cómo se logra el cambio pretendido sean las capacidades burocráticas en general (Bertranou, 2015) o sean las capacidades de implementación en particular (Bunse y Fritz, 2012). Dado que las mismas no necesariamente están distribuidas de modo equitativo a lo largo y ancho del aparato del Estado, constituyen una hipótesis plausible para pretender explicar por qué ciertos organismos o agencias están en condiciones de cumplir con aquello que prometen, y otras no.

Sin embargo, amén del peso de esta tradición de investigación, esa literatura tiene aún ciertos déficits (Bertranou, 2015; Mazzuca, 2012). Y aún hoy, sigue siendo cierto que aún impera un relativo desacuerdo en dos aspectos centrales: ¿Que son las capacidades institucionales?, y ¿Cómo pueden medirse? (Chudnovsky, 2015).

Para favorecer el contraste entre los dos mecanismos, podemos problematizar el papel del liderazgo del siguiente modo: un organismo o agencia que no ha desarrollado especialmente sus capacidades institucionales, puede “ir más allá de éstas”, y cumplir con lo que se propone, por efecto de quienes la lideran.

Definido el liderazgo inicialmente como la capacidad de “inspirar a otros a actuar colectivamente en la búsqueda de un bien [objetivo] común” (Crosby y Bryson, 2005, p. 19). O, más específicamente desde la perspectiva de la gestión del cambio, el liderazgo consiste en “inspirar y motivar al personal en orden a crear apoyos al cambio [pretendido]” (van der Voet, 2013, p.19).

Así entendido, la importancia del papel del liderazgo puede no ser obvia: para la literatura especializada, el apoyo del personal al cambio pretendido es decisivo para el éxito de su implementación (Bartunek et al., 2006; Herold et al., 2007; Herscovitch y Meyer, 2002; van der Voet, 2013).

El acuerdo reinante, entonces, es que “el liderazgo importa”. Sin embargo, al igual que ocurre con la literatura que reproduce hallazgos desde la perspectiva de las capacidades institucionales, existe relativa disconformidad respecto de las formas en que se observa y respalda, con adecuada evidencia, el argumento (Fernández y Pitts, 2007; van der Voet, 2013).

La cuestión central para la validación empírica de este argumento sigue siendo aquella formulada por Thomas Hennessey Jr. en su estudio sobre las reformas de Clinton (Gore, 1994) en el Departamento de los Asuntos de los Veteranos (de Guerra) y en el Departamento de Defensa: “¿Cómo pueden observarse y registrarse los efectos del liderazgo en el desempeño organizacional?” (Hennessey, 1998, p. 522). Ese desafío no ha cambiado significativamente.

Las razones de este panorama se atribuyen, con razón, a dos rasgos que tiene la literatura aún (y que se suman a otras deficiencias, que

se señalan en el apartado siguiente): los estudios habitualmente son estudios de caso o de N pequeño, y sus fundamentos teóricos son débiles (especialmente, en relación a una Teoría del Liderazgo en organizaciones públicas), o están utilizados muy superficialmente (Fernández y Rainey, 2006; Kuipers et al., 2014; van der Voet, 2013).

Los debates al respecto al papel del liderazgo en la Gestión del Cambio giran también en torno de las habilidades o competencias necesarias para cumplimentar esa función (p. ej. integridad, confianza, búsqueda de la excelencia, habilidad para la comunicación, persuasión) (Van Wart y Suino, 2012). O más comprensivamente, con los estilos de liderazgos más apropiados para desempeñarla con relativo éxito (van der Voet, 2013, 2014; Van Wart, 2003).

Finalmente, un aspecto central de la discusión radica en si la función de liderazgo sólo se corresponde con las posiciones directivas (*top managers*), que pueden ser políticos o administrativos (tal como sostienen los enfoques tradicionales, Fernández y Rainey, 2006; Hennessey, 1998) o sí, como sostienen Crosby y Bryson (2005), las líderes o los líderes “se encuentran en cada rincón de las organizaciones o comunidades” (p.1).

Sobre las Lecciones o Recomendaciones

Si ciertos factores explican habitualmente los resultados de las iniciativas que emprende la acción pública, la respuesta a la pregunta por la contingencia de esos resultados es negativa. Corolario de ello, es que tiene sentido estudiar cómo la acción pública persigue el cambio pretendido en un número creciente de casos, con el propósito de distinguir entre los que tienen resultados positivos y los que no, extrayendo lecciones de lo que debe hacerse y lo que no para concretar el cambio pretendido.

A pesar de su desarrollo en los últimos 30 años, el interés de indagación que denominamos Gestión del Cambio carece aún de una

teoría integrada. van der Voet señala que esto se debe, en parte, a las deficiencias que presenta la investigación en la materia (y que completan el panorama presentado en el apartado anterior).

Una primera deficiencia se relaciona con el lugar; con el nivel privilegiado (habitualmente, reformas a nivel macro -nacional, sectorial-; escasa atención recibe, por el contrario, el cambio a nivel organizacional). Una segunda, ya sugerida en el inicio de este artículo, tiene que ver con el foco; la atención está dirigida, mayoritariamente, al “contenido” del cambio antes que “al proceso de implementación” del mismo. Una tercera, deriva de *la* “naturaleza pública” de las organizaciones: a pesar de que un cuerpo creciente de investigación pone el foco en el proceso de implementación del cambio en organizaciones públicas, subestiman el efecto que en dicho proceso tienen las características específicas de estas organizaciones (y que las distinguen de las organizaciones privadas de un modo decisivo). Una cuarta, y última, es que la mayoría de las investigaciones carece de “una variable de resultado” que permita formular conclusiones sobre la efectividad de la implementación del cambio (van der Voet, 2013).

En ausencia, entonces, de una Teoría de la Gestión del Cambio, la pretensión prescriptiva de este interés de indagación se canaliza a través de las lecciones aprendidas, que pueden contribuir a mejorar la forma en que el cambio pretendido se gestiona, sin pretender su validez universal. Si están basadas en fundamentos teóricos de modo insuficiente, y si fueron obtenidas a partir de estudios de caso mayoritariamente, la pretensión no puede ser, aún, más ambiciosa.

En esa línea, ejercicios de recapitulación de los aprendizajes derivados del análisis de la literatura o de resultados de investigaciones (Fernández y Rainey, 2006; Kuipers et al., 2014; Rusaw, 2007), o de la práctica concreta (Abramson y Lawrence, 2001; PNUD, 2006) continúan siendo referencias para quienes cultivan este interés de indagación, pero también para practicantes.

Por ejemplo, luego de estudiar el cambio en numerosas agencias públicas a través de una revisión de la literatura, Carole Rusaw (2007) concluye que: a) el cambio en las organizaciones públicas es más difícil que en el sector privado, pero es posible; b) las organizaciones que buscan ser efectivas en la concreción del cambio pretendido, deben contar con líderes que tengan las habilidades propias de los “agentes del cambio” (de evaluar el contexto interno y externo, de reconocer las partes interesadas clave y sus intereses, de establecer múltiples canales de comunicación con estas partes interesadas y con el personal, y de facilitar que sistemas sociales y técnicos transicionen desde el estado actual de cosas hacia el estado futuro deseado); c) además de ello, disponen de cuatro modelos para abordar la gestión del cambio (Instrumental, Incremental, Pluralista, y Basado en los individuos); d) sus respectivas herramientas pueden ser combinadas para resolver las necesidades específicas de procesos de cambio también específicas.

Entre estos trabajos que buscan ofrecer recomendaciones sobre cómo gestionar exitosamente el cambio en organizaciones públicas, el más citado sigue siendo el de Fernandez y Rainey. Pareciera existir, para los autores, un conjunto de recomendaciones que tornan más probable la concreción del cambio pretendido.

Su punto de partida es que existe una asombrosa coincidencia en la corriente de investigaciones que revisan: quienes pretenden liderar el cambio, y quienes se involucran de una u otra manera con él, deberían prestar atención a los siguientes ocho factores: 1) la necesidad del cambio; 2) la existencia de un Plan; 3) el apoyo interno para superar resistencias; 4) el apoyo y compromiso directivo; 5) el apoyo externo; 6) los recursos; 7) la institucionalización del cambio; 8) la comprehensividad del cambio.

Sintéticamente, son los líderes de la organización quienes deben verificar, y comunicar de modo persuasivo, la necesidad del cambio. Construir una visión adecuada del cambio pretendido, que refuerce

la necesidad y urgencia del cambio, es recomendable (1) transformar la nueva visión y la necesidad del cambio en un plan contribuye a clarificar el camino que va a seguirse (2) que la estrategia contenida en el plan tenga un fundamento teórico y sea formulada con la participación del personal resulta indispensable para lo que sigue. Cuando el personal interviene en el diseño de la estrategia, conoce sus ventajas y desventajas, los sacrificios y también las recompensas que implica el cambio perseguido; por ello, es más probable que brinde su apoyo y compromiso (3) dicho apoyo es necesario para asegurar la voluntad política del nivel directivo (4) los recursos necesarios (6) ssí como los apoyos de partes interesadas externas, potencialmente afectadas por el cambio pretendido (5) por último, señalan los autores, para favorecer la (7) institucionalización de los cambios (en las conductas y en los valores, tanto como en las estructuras y procesos, que lo tornan sostenible en el tiempo), es igualmente indispensable el compromiso de líderes y del personal. Aunque es un objetivo arduo, y demanda tiempo, existen modelos, herramientas y técnicas que contribuyen efectivamente a lograrlo. Por ello, la recomendación para una gestión efectiva del cambio pretendido es concebirlo de forma comprehensiva (8): necesariamente, una visión del estado futuro deseado demanda recalibrar diversos subsistemas, sino todos, de modo integrado y consistente, para favorecer no sólo su concreción sino su sostenibilidad en el tiempo (Fernández y Rainey, 2006).

Estos factores, sostienen los autores, no deberían ser considerados como una hoja de ruta, sino más bien como una brújula (Fernández y Rainey, 2006). Ponen el acento más el liderazgo y los productos de su acción (factores internos), antes que en los factores externos. Cada uno de esos ocho factores potencia las probabilidades de que el cambio pretendido se concrete; y, ciertamente, esas probabilidades aumentan en función de la combinación de los mismos. Y, aun así, a pesar de ser lo suficientemente intuitivos en su mayoría, quienes lide-

ran procesos de cambio, normalmente, suelen ignorarlos (o al menos subestimarlos; Fernández y Rainey, 2006).

¿Estas Recomendaciones “Explican” el Cambio Siempre y en Todo Lugar?

En 2014, Walter Kickert publica resultados de un estudio de casos múltiples sobre cambio organizacional en Países Bajos (seis casos de estudio). Se propuso, como nosotros en este texto, contrastar la experiencia concreta en esos procesos de cambio con las recomendaciones de la literatura sobre gestión exitosa del Cambio organizacional, basado en el mismo texto de Fernández y Rainey (2006). Los estudios no son conducidos a nivel subnacional, sino en el centro de gobierno.

Su argumento inicial, coincidente con el de van der Voet (2013), es que el carácter público de las organizaciones estatales tiene efectos sobre el modo en que podrían operar aquellas recomendaciones (y sobre la gestión misma del cambio organizacional). Pero a diferencia de su connacional, Kickert (2014) sí contempla en su diseño de investigación ad-hoc esta dimensión teórica, y su correlato empírico. En efecto, su propósito explícito era más exigente que el nuestro: testear la validez empírica de las recomendaciones de la literatura.

Esencialmente, su diseño de investigación busca responder cuatro preguntas: 1) ¿Puede observarse empíricamente el cumplimiento de las 8 recomendaciones en los 6 estudios?, y en base a que evidencia; 2) ¿Cuáles son las posibles explicaciones para el desvío, si es que este existe?; 3) ¿Qué características específicas pueden tener esas recomendaciones en organizaciones ministeriales?; y 4) ¿Está relacionado el éxito o el fracaso de los casos de cambio organizacional con las recomendaciones para una gestión exitosa del mismo?

Quizás, a la luz de las mismas limitaciones señaladas por la literatura que Kickert también revisa, suene algo desfasada la pretensión de utilizar los casos de estudio para “testear la teoría” (Kickert, 2014, p. 696). Hemos señalado al respecto que, en ausencia de una Teoría de

la Gestión exitosa del cambio, las “recomendaciones” que reconstruyen Fernández y Rainey operan como un intento imperfecto de satisfacer la pretensión normativa, prescriptiva, de este interés de indagación. Testear la validez empírica de esas recomendaciones en seis casos es una cosa, considerar a esas recomendaciones como una teoría a testear, es otra muy diferente.

A través de análisis documentales y entrevistas en profundidad a entre 20 y 30 funcionarias/os (desde ministros o ministras, pasando por funcionarias/os designados, de carrera de nivel directivo y medio, personal operativo e informantes externos al ministerio en cuestión), construyó la evidencia empírica de cada uno de los seis casos.

Sintéticamente, podemos recrear sus principales conclusiones:

1. Los estudios de caso demuestran que algunas de las condiciones de éxito sí se aplicaban a estas organizaciones públicas, otras podían refinarse y especificarse, y otras no se aplicaban.
2. Los estudios de caso también muestran que las condiciones para el éxito del cambio organizativo no fueron las principales explicaciones del éxito y del fracaso del cambio.
3. La gestión del cambio en este tipo de organizaciones públicas no es simplemente una aplicación directa de las ideas genéricas de la ciencia de la gestión. (Kickert, 2014, p. 712)

Las Reformas a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos: qué Mecanismos y qué Lecciones

En lo que sigue, este artículo sintetiza el modo en que hemos recuperado, reutilizado y reinterpretado algunos de los resultados de una investigación ya finalizada, y reseñada en parte en la introducción de este trabajo, en aras de intentar determinar: ¿Cuál de los modelos causales que podrían explicar el cambio concretado en la provincia de Entre Ríos está presente en el proceso de su diseño, formulación e

implementación?, y ¿Qué relación guarda ese proceso con las recomendaciones ofrecidas por la literatura?

Comienza describiendo sintéticamente en qué consistieron las tres iniciativas emblemáticas más relevantes de Reforma a la Gestión Pública en la Provincia de Entre Ríos (2011-2023) de acuerdo a la opinión experta de 33 informantes claves. Y en base a la evidencia recolectada oportunamente, recrea teóricamente un proceso de indagación que permitiría responder a los dos interrogantes formulados anteriormente.

Los Instrumentos de política de Reforma a la Gestión Pública “Emblemáticos y Relevantes”

Plan de Modernización y Fortalecimiento de la Gestión Pública (2016)

Es un instrumento formulado por la Secretaría de Modernización y Participación Ciudadana. Fue anunciado en 2016 por el ministro de Gobierno, Mauro Urribarri. Transformado el 2017 en Plan de Modernización del Estado mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 3133/2017 y era concebido como una herramienta para propiciar un cambio cultural en la Administración Pública de la provincia, impulsando el paso de una “gestión operativa basada en normativas rígidas, y supeditada al proceso presupuestario” a una “gestión dinámica comprometida con garantizar derechos de los ciudadanos a una gestión pública de calidad” (Decreto 3133/17, 2020, p.2). Contaba con cuatro ejes: 1. Innovación, 2. Empleo Público, 3. Calidad y 4. Gobierno Abierto.

El Plan de Capacitaciones para la Administración Pública ,2016)

Es “una propuesta de formación continua para los trabajadores estatales del gobierno provincial, desarrollada con el fin de jerarquizar el empleo público, contribuir a la gestión pública de calidad y al desarrollo de la sociedad” (Agencia de Noticias de Entre Ríos, 2023, párr.3) propósito era:

Promover un cambio cultural que apunte al crecimiento personal y profesional de los agentes de la administración pública, a través del desarrollo de sus competencias y capacidades, colaborando con una mejora gradual del funcionamiento del Estado y de la calidad de los servicios que brinda a la ciudadanía. (Gobierno de la Provincia de Entre Ríos, 2021, p. 3)

El Portal de Gobierno Abierto (2020)

Surge en 2017 y es la evolución efectiva de la Plataforma de Participación Ciudadana, presentada en 2018, y rebautizada como Portal “Transparencia” (alojado en el sitio del Gobierno Provincial). Pretende satisfacer dos demandas específicas: la de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) interesadas en acceder a información pública, y de la ciudadanía y empresas, para agilizar la realización de trámites y su seguimiento.

El Análisis de la Evidencia Recolectada

En el análisis de la documentación oficial, crónicas periodísticas y testimonios ampliatorios, obtenidos a través de entrevistas semiestructuradas con algunos informantes claves, buscábamos sofisticar (y en parte, complementar) las entrevistas en profundidad con la responsable de la Secretaría, Licenciada Lucrecia Escandón, y con exmiembros de su equipo de trabajo. Aquí se reutilizan y reinterpretan, en un intento posterior en el tiempo de iluminar el proceso de diseño, formulación e implementación de estos instrumentos.

Si la intención es determinar la existencia de evidencia que señale la presencia del mecanismo de las capacidades institucionales como modelo causal en la implementación del cambio pretendido, debemos cerrar la discusión antes de comenzarla.

Al momento de crearse la Secretaría de Modernización del Estado y Participación Ciudadana en la Provincia de Entre Ríos en 2015, la misma estaba integrada por la Secretaria y un Subsecretario. Carecían de presupuesto y de personal, y contaban sólo con una oficina en la sede de Casa de Gobierno. Con mucho esfuerzo, y tiempo fundamentalmente, los titulares de la Secretaría fueron identificando personal potencialmente transferible a su órbita (la contratación de personal *ad-hoc* sólo tuvo lugar de la mano de la obtención de financiamiento para llevar a cabo Programas concretos, y con contratos a término).

¿Es posible, entonces, identificar la presencia del mecanismo de liderazgo? La respuesta es efectiva; y para hacerlo, nos centrarnos en describir lo que los líderes hacen, en lugar de caracterizar quienes son. Aquí, la explicación del éxito en la implementación de las medidas bajo análisis, la identificación del mecanismo del liderazgo se conecta especialmente con las recomendaciones para gestionar exitosamente el cambio en organizaciones públicas que identifican Fernández y Rainey (2006).

El hallazgo muestra una similitud llamativa y positiva entre los procesos reales y las recomendaciones teóricas. Un diseño de investigación orientado a identificar la presencia de mecanismos (la clave del éxito se relaciona con a. las capacidades de un organismo, o b. con una forma de gestionar la implementación por parte del liderazgo del mismo, de acuerdo a la literatura especializada), se corresponde, con suma claridad, con la segunda alternativa.

Ciertamente, no pretendemos establecer, a partir de esta correspondencia, una relación de causalidad que no pueda ser disputada (o complementada, por la presencia de terceros factores no controlados).

Lo que sí pretendemos afirmar es que existe una marcada correlación entre recomendaciones sugeridas como claves para el éxito por parte de la literatura (especial, más no exclusivamente, Fernández y Rainey), y el proceso de implementación de cambios significativos, liderados por una funcionaria novel, al frente de una Secretaría novel (sin recursos significativos en sus inicios, y con un equipo que fue construyendo en base a traslados de otras dependencias). Esa correlación, y la evidencia que la respalda, indica la presencia de uno de los mecanismos potencialmente explicativos del éxito en la gestión del cambio pretendido: el liderazgo.

En esa clave, sintetizamos la reelaboración de algunos de los mencionados hallazgos, siguiendo la pauta del mencionado texto (Tabla 2, cuadro comparativo para representar aquella correspondencia entre la literatura y la praxis concreta en materia de reformas a la gestión pública en la Provincia de Entre Ríos). En esa síntesis, reproducimos, fragmentos de las entrevistas en profundidad mantenidas con la funcionaria.

Sostenemos que la secretaria de modernización forjó, junto a un equipo construido con tiempo, una visión que puede reconstruirse a partir de los fundamentos del Decreto que crea el Plan de Modernización del Estado de la Provincia de Entre Ríos "procurar el desarrollo y fortalecimiento de políticas públicas que modernicen el Estado, garantizando a la ciudadanía el derecho a una gestión pública de calidad, acceso a la información y a las Tecnologías de la Información y la Comunicación" (Decreto 61/25, 2025, considerando).

La construcción de esa visión reconoce, explícitamente, tres pilares o fuentes: a. un diagnóstico propio de 180 dependencias del Estado Provincial; b. las Cartas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) — especialmente, la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública de 2008 y la Carta Iberoamericana de

Gobierno Abierto de 2016 —. Escandón sostiene en la entrevista que constituyen “una referencia regional en torno a la orientación de las políticas públicas de Modernización del Estado” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná), y c. sus aprendizajes en el marco del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP), inspirándose por momentos en la experiencia de algunas de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que lo conforman. De allí surge su foco: “el derecho de la ciudadanía a tener una gestión pública de calidad” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná).

Esa visión se plasmó en el Plan (Decreto 3133/17, 2020), uno de los instrumentos concretos que fueran analizados en el marco del proyecto, que constituyó una hoja de ruta para su gestión durante ocho años. Sobre el fin de su gestión, reconocía que, aun así, hay un salto que dar hacia adelante en materia del Plan de Modernización (que ella no llegaría a dar, porque dejaría en breve el Gobierno como resultado de las elecciones 2023): “hace falta renovar el Plan... un nuevo Plan de Modernización, que incorpore temas que surgieron en pandemia, pero para quedarse; y quizás, con otras ideas, otra conceptualización, otros marcos” (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná).

Construyó, también, apoyos internos “construimos con las y los trabajadores, ellos son la garantía”, afirma; y continúa “a quienes hubo que evangelizar inicialmente, pero que fueron incorporados desde el inicio, y que vieron también que eran ideas que no estaban descalzadas de la realidad”. Esos apoyos también los construyó externamente “con gremios y universidades...” y “... think tanks, (como CIPPEC)” sea “para validar lecturas de la coyuntura o la orientación general del instrumento [plan]”; sea para reforzar “desde afuera”, legitimando la posición propia, para asociarse (Escandón, entrevista de investigación, 2023, Paraná). Pero también, para concebir conjuntamente las necesidades de capacitación de la planta del Estado (gremios), y la organización de la provisión de cursos y/o carreras cortas (universidades).

Amén de los recursos que año a año fue logrando obtener del proceso presupuestario provincial, la Secretaría fue ganando peso por la incorporación creciente de áreas u organismos de todo el Gobierno Provincial (sumando así sus recursos, pero también su personal). Sin embargo, fueron decisivos los que provenían del Gobierno Nacional, en el marco de los Compromisos Federales que se suscribieron en el marco del CoFeFuP.

Tuvo que convencer, y lidiar con los “temores de la dirigencia en general, del alto funcionariado” y en ocasiones, tuvo que conceder; pero siempre con la mira en la institucionalización de las transformaciones, que hoy parecieran estar fuera de discusión.

Como prueba de ello, baste un botón (como reza el saber popular): por Decreto 61/2025, se acaba de crear en la Provincia el Consejo Provincial de Modernización e Innovación Pública, que en su primer considerando evoca el espíritu del Plan de Modernización del Estado en 2017, su decreto de creación (Decreto 3133/17, 2020), y las necesarias adecuaciones a la nueva estructura del gobierno “a los fines de seguir garantizando el cumplimiento de dicho plan y sus objetivos”. El Gobernador que crea este consejo, vale precisarlo, es de otra fuerza política (PRO, líder del frente Juntos por Entre Ríos) vencedora del oficialismo que crea e implementa el plan en las últimas elecciones de 2023 (PJ, líder del frente Más por Entre Ríos).

Tabla 2. Una receta para el éxito en la gestión del cambio, una interrogante

Fernández y Rainey (2006)	Secretaría de Modernización (Entre Ríos)
<i>Asegurar la necesidad, formulando una Visión.</i>	Si (diagnóstico propio, Cartas del CLAD y CoFeFuP)
<i>Formular un Plan</i>	Si (Plan de Modernización del Estado, 2017)
<i>Construir Apoyo Interno</i>	Si (involucrando al personal desde 0, evangelizando)
<i>Asegurar Compromiso Directivo</i>	Razonablemente (lidiando con temores, negociando)
<i>Construir Apoyo Externo</i>	Si (con Gremios, Universidades, Think Tanks)
<i>Proveer los Recursos</i>	Si (propios, de modo incremental, y de Nación)
<i>Institucionalizar el Cambio</i>	Si (fue un propósito explícito, se ha logrado)
<i>Perseguir el cambio comprehensivo, integral</i>	Razonablemente (el alcance fue creciendo paso a paso)

Fuente: Elaboración propia, en base a Fernández y Rainey (2006, pp. 169-173).

Finalmente, aunque el Plan de Modernización fue lo suficientemente comprehensivo en términos de su alcance ya desde su concepción, esta característica del cambio pretendido durante ocho años consecutivos sólo fue robusteciéndose, merced a logros, pero también a la incorporación de organismos y funciones a lo largo del tiempo (Dirección de Informática, Dirección General de Recursos Humanos, por citar algunos casos). Incluso, con el tiempo, la funcionaria tomó bajo su órbita la organización de la Transmisión de Telegramas en los comicios de 2021 y 2023.

Consideraciones Finales

Este artículo es un subproducto de un proyecto de investigación que buscaba responder a las preguntas ¿Quiénes hacen las políticas públicas a nivel subnacional? ¿Cómo acceden a los lugares desde los que pueden dotar a las políticas de su orientación general? ¿De dónde provienen las ideas con que modelan los instrumentos o medidas de política pública?

Esa investigación se enfocó en la experiencia de la Provincia de Entre Ríos, a lo largo de cuatro gobernaciones, en un sector de políticas en que el equipo de investigación se especializa: las reformas a la gestión pública. La percepción y valoración de las y los informantes clave del proyecto sobre los instrumentos de política bajo análisis eran disonantes con las evaluaciones que conocemos de los procesos reformistas.

Finalizado el proyecto, esa disonancia queda resonando en nosotros, y la literatura sobre la Gestión del Cambio puede darle sentido. ¿De qué depende el éxito relativo de la acción pública en concretar los cambios que pretende ver realizado? es una pregunta central en esa literatura que se responde habitualmente por referencia a dos mecanismos explicativos: las capacidades institucionales y el liderazgo.

¿Podía la experiencia entrerriana ser explicada por referencia a alguno de ellos? Nuestra intuición era que sí. Sin embargo, pronto fue necesario reconocer que la génesis de un organismo cuyo proceso de creación y despliegue rastreamos en aquel proyecto de investigación, clausuraba la posibilidad de que sean las capacidades institucionales el factor explicativo del éxito relativo en la adopción de aquellas medidas o instrumentos.

¿Cómo podía identificarse, entonces, la presencia del mecanismo del liderazgo? Si los líderes son quienes influyen de modo decisivo en el quehacer de individuos o grupos en aras de concretar objetivos comunes, podíamos poner el foco en lo que las autoridades del organismo rector en materia de reforma a la gestión pública habían hecho durante el período analizado.

Nuestras observaciones se cruzan con las lecciones para gestionar el cambio exitosamente en organizaciones públicas que emergen del multicitado estudio de Fernández y Rainey (2006). Y ello nos permite afirmar que 1) la secretaria de modernización de la provincia de Entre Ríos parece haberse inspirado en ellas; 2) obviamente, esas

recomendaciones no eran conocidas previamente por la responsable del organismo; 3) los resultados, en la provincia de Entre Ríos, están a la vista (y el gobierno siguiente, en lugar de derrumbar esos esfuerzos, los potencia y profundiza).

Creemos haber logrado el propósito de aportar evidencia que respalde estas afirmaciones, las cuales identifican la existencia de un mecanismo causal vinculado a la actuación de la máxima autoridad del organismo, en estrecha relación con las recomendaciones que emergen de la literatura.

En la construcción de un argumento causal, la identificación del mecanismo potencialmente explicativo de la variable dependiente es un paso necesario, más no suficiente. Nuestra investigación no pretendía controlar terceros factores explicativos del éxito en la implementación de las iniciativas bajo análisis (ni este ejercicio contaba con los elementos para).

La correspondencia identificada entre “la hoja de ruta” seguida por la responsable de gestionar dichas iniciativas, y las recomendaciones de la literatura, fue un hallazgo *a posteriori*. Entendemos que esa correspondencia se traduce en evidencia que respalda la presencia del mecanismo potencialmente explicativo del éxito en la gestión del cambio pretendido.

La sintética presentación del ejercicio de Walter Kickert, específicamente orientado a establecer si esa correspondencia existe en el caso neerlandés o no, se justifica triplemente: la estrategia metodológica es muy semejante, sus resultados son diferentes, y han buscado controlar los efectos posibles de terceros factores sobre la variable dependiente, que expliquen tanto el éxito como el fracaso de las iniciativas reformistas.

La tentación de cubrir el vacío teórico con recomendaciones basadas en numerosos estudios de caso, cuya heterogeneidad metodológica constituye un dato relevante, persiste como una práctica frecuente

en el campo. Sin embargo, el camino por recorrer en la elaboración de una teoría integrada de la Gestión del Cambio, en que el papel del liderazgo ocupa un papel central, debe seguir siendo el objetivo.

Sin embargo, una conceptualización adecuada y una estrategia metodológica ad-hoc (de qué hablamos cuando hablamos de liderazgo; si es una función que desarrollan ciertos individuos, si éstos se encuentran siempre en la cúspide organizacional o no; de qué modo importa el liderazgo; qué evidencia debe ser recogida, y cómo, para apoyar empíricamente el argumento) todavía son objeto de discusión en el campo. La tarea por delante está clara.

Bibliografía

- Abramson, M. y Lawrence, P. (2001). *Transforming Organizations*. IBM Center for the Business of Government, Rowman & Littlefield Publishers.
- Agencia de Noticias de Entre Ríos. (2023). *Se suman más cursos a las capacitaciones para la administración pública*. <https://www.apfdigital.com.ar/noticias/2023/03/23/400485-se-suman-mas-cursos-a-las-capacitaciones-para-la-administracion-publica>
- Bartunek, J., Rousseau, D., Rudolph, J. y Depalma, J. (2006). On the Receiving End: Sensemaking, Emotion, and Assessments of an Organizational Change Initiated by Others. *Journal of Applied Behavioral Science*, 42 (2). <https://doi.org/10.1177/0021886305285455>
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bold, T., Molina, E. y Safir, A. (2018). *Clientelism in the Public Sector. Why Public Service Reforms Fail and What to Do about It* (Policy Research Working, Paper N° 8439). World Bank Group.
- Brady, H. y Collier, D. (2010). *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Rowman & Littlefield Publishers Group.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A. y Mayaux, P-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 659-684. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bunse, S. y Fritz, V. (2012). *Making Public Sector Reform Work. Political and Economic Context, Incentives and Strategies*. Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Governance Unit, The World Bank.
- Burki, S. y Perry, G. (Comp.). (1998) *Mas allá del Consenso de Washington: la hora de la Reforma Institucional*. Banco Mundial.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing Limited.
- Chudnovsky, M. (Comp.) (2015) Introducción. Por qué “capacidades estatales” y ESTA selección para comprenderlas. *Capacidades Estatales: 10 textos fundamentales* (pp. 15-23). Corporación Andina de Fomento.
- Crosby, B. y Bryson, J. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. John Wiley & Sons Co.
- Decreto 3133/17 de 2020. Proyecto de Ley de implementación y utilización de expediente electrónico.
- Decreto 61/25 de 2025. *Creación del Consejo Provincial de Modernización E Innovación Pública*. Sistema Argentino de Información Jurídica.
- Elster, J. (2005). En favor de los mecanismos. *Sociológica*, 19 (57), 239-273.
- Fernandez, S. y Rainey, H. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66 (2). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Fernández, S. y Pitts, D. (2007). Under What Conditions Do Public Managers Favor and Pursue Organizational Change?. *The American Review of Public Administration*, 37 (3). <https://doi.org/10.1177/0275074006293467>
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- George, A. y Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gobierno de la Provincia de Entre Ríos. (2021). *Plan de capacitaciones de la Administración Pública (Edición 2021)*. Ministerio de Gobierno y Justicia. <https://portal.entrerios.gov.ar/modernizacion/ps/plandecapacitaciones/1983>
- Gore, A. (1994). “Informe del Desempeño Nacional. Un gobierno más eficiente y menos costoso”. EDAMEX.
- Grindle, M. y Hilderbrand, M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector:

- what can be done?. *Public Administration and Development*, 15. <https://doi.org/10.1002/pad.4230150502>
- Hatch, M. J. (2013).** *Organization Theory: Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Hennessey, J. T. (1998).** Reinventing Government: Does Leadership Make the Difference?. *Public Administration Review*, 58 (6) 522-532.
- Herold, D., Fedor, D. y Caldwell, S. (2007).** Beyond change management: A multilevel investigation of contextual and personal influences on employee's commitment to change. *Journal of Applied Psychology*, 92 (4), 942-951. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.4.942>
- Herscovitch, L. y Meyer, J. (2002).** Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model. *Journal of Applied Psychology*, 87 (3) 474-487. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.87.3.474>
- Inglehart, R. (1997).** *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press.
- Kickert, W. (2010).** Managing emergent and complex change: the case of Dutch agencification. *International Review of Administrative Science*, 76 (3). <https://doi.org/10.1177/0020852310373172>
- Kickert, W. (2014).** Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch Ministerial Departments. *American Review of Public Administration*, 44 (6). <https://doi.org/10.1177/0275074013483871>
- Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. y van der Voet, J. (2014).** The management of Change in Public Organizations: a literature review. *Public Administration*, 92 (1), 1-20.
- Mayntz, R. (1979).** Public bureaucracies and policy implementation. *International Social Science Journal*, 31 (4).
- Mazzuca, S. (2012).** Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 545 – 560. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- Oszlak, O. (1999).** De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/de-menor-a-mejor-el-desafio-de-la-segunda-reforma-del-estado/>
- Palumbo, D., Maynard-Moody, S. y Wright, P. (1984).** Measuring Degrees of Successful Implementation. *Evaluation Review*, 8 (1). <https://doi.org/10.1177/0193841X8400800103>
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2017).** *Public Management Reform: A comparative analysis. Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006).** *Institutional Reform and Change Management: Managing Change in Public Sector Organisations*. United Nations, Development Programme.
- Ravasi, D. y Schultz, M. (2021).** Organizational Identity and Cultural Change. En M.Scott Poole, A. H. Van de Ven (Eds.), *The Oxford Handbook of Organizational Change* (pp. 106-130). Oxford University Press.
- Rusaw, C. (2007).** Changing Public Organizations: four approaches. *International Journal on Public Administration*, 30 (3). 347-361. <https://doi.org/10.1080/01900690601117853>
- Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1980).** The implementation of Public Policy: A framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4). <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Skocpol, T. (1985).** Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp.3-38).Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283>
- van der Voet, J. (2013).** *Leading Change in Public Organizations: a study about the role of leadership in the implementation of organizational change in a public sector context* [Tesis de doctorado, University Rotterdam]. <https://share.google/3OEnIZ9zQ81LCLR7N>
- van der Voet, J. (2014).** The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and

- a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2013.10.001>
- van Wart, M. (2003).** A comprehensive model of organizational leadership: the leadership action cycle. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 7 (2), 173-208. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-07-02-2004-B002>
- van Wart, M. y Suino, P. (2012).** *Leadership in Public Organizations. An Introduction*. Routledge.
- Weaver, K. y Rockman, B. (1993).** *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution.
- Wise, L. (2002).** Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 556-567. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00237>