

# Manejando tu ambiente de autorización en un proceso PDIA

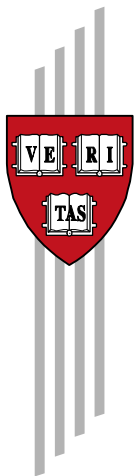
Matt Andrews, Lant Pritchett y  
Michael Woolcock

CID Faculty Working Paper No. 312

Enero 2016

*Traducido en septiembre de 2019*

© Copyright 2016, 2019. Andrews, Matt; Pritchett, Lant; Woolcock,  
Michael; and the President and Fellows of Harvard College



## Working Papers

Center for International Development  
at Harvard University

## **Manejando tu ambiente de autorización en un proceso PDIA**

Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock

Harvard Kennedy School

### **Resumen**

Los procesos de desarrollo y construcción de capacidad institucional tienen al cambio como su componente central. Pero cambiar las cosas puede ser difícil en muchos contextos. En trabajos previos, hemos presentado la Adaptación Iterativa Orientada al problema (PDIA por sus siglas en inglés) como un enfoque para encarar desafíos de transformación muy complejos. Este es nuestro cuarto documento de trabajo práctico sobre cómo hacer PDIA. En este artículo respondemos preguntas sobre la autoridad que uno necesita para hacer que los cambios ocurran —especialmente dentro de entornos jerárquicos. Esa autoridad suele ser difícil de obtener; rara vez se concentra en una oficina o en una persona, y no es fácil asegurarla en la resolución de desafíos complejos, porque estos suelen implicar un riesgo significativo, así como mucha incertidumbre, y necesitan del concierto de varios agentes que responden a distintos tipos de autoridad. Esos desafíos requieren de todos los esfuerzos posibles, lo cual nos obliga a tener una estrategia explícita para establecer un ambiente de autorización apropiado. Este documento de trabajo sugiere ideas para adoptar en esta estrategia, con ejercicios prácticos y ejemplos que ayudan al lector a aplicarlas en su propio trabajo.

## **Introducción**

Hace algunos años, uno de nosotros estaba trabajando en temas de salud con un gobierno africano. La ministra de Salud estaba decidida a construir capacidad institucional en ese sector para atender los graves problemas que tenía el país en cuanto a mortalidad materna. Así que montó un equipo en su despacho y apoyó un proceso de análisis del problema, que se completó con ejercicios de construcción, deconstrucción y secuenciación. Luego ayudó al equipo a escudriñar su espacio de diseño, lo cual generó un número de soluciones potenciales que se podían explorar mediante la iteración experimental.

Cuando el equipo trató de iniciar el primer conjunto de pasos de acción, se encontró con varios problemas. Muchos de los pasos requerían tomar acciones en las provincias, donde los gobernadores tienen un poder importante y los administradores les obedecen más a ellos que al ministro nacional de Salud. La ministra trató de construir apoyo entre esos gobernadores pero en general ellos sentían resistencia ante la idea de trabajar de manera experimental en el campo de la salud femenina. Algunos de ellos preguntaron cuáles experimentos había que hacer y le dijeron a la ministra que su trabajo era proveer soluciones, no identificar problemas y proponer experimentos. Otros dijeron que ya habían hecho muchas pruebas antes y que estaban cansados de fracasar en ese campo. Lo cierto es que terminaron negándose a autorizar el trabajo y las iteraciones experimentales murieron al nacer.

Hay una lección vital en esta historia: uno necesita autoridad para emprender cualquier iniciativa sobre construir capacidad institucional, y esta autoridad a menudo es difícil de atraer. Rara vez está en una sola oficina o persona, y es más difícil de asegurar cuando hay riesgos involucrados. Uno se encuentra con este problema regularmente ante desafíos complejos (como se discute en Andrews *et al.* 2015), pues implican casi siempre riesgo e incertidumbre significativos y requieren el involucramiento de muchos agentes que responden a distintos tipos de autoridad.

Un tercer principio de PDIA reconoce este hecho y advierte que, por consiguiente, cada esfuerzo de atender desafíos complejos debe incluir una estrategia explícita para establecer un ambiente de autorización apropiado. Dicha estrategia no puede conformarse con reunir un apoyo general de un importante autorizador o de otro. En el contexto del manejo de un reto muy difícil, establecer el ambiente de autorización “apropiado” significa que los aspirantes a reformadores deben superar barreras considerables, y lo mismo pasa con hacedores de política o cualquier otro

que esté tratando de construir capacidad institucional para la implementación. Este documento de trabajo examina esos desafíos, y ofrece ideas prácticas para hacerles frente. Pero comienza por una discusión básica sobre qué implica el ambiente de autorización y por qué es importante.

### **Por qué es importante el ambiente de autorización**

La autoridad es un punto focal clave en la literatura sobre organizaciones. Ha ganado preeminencia desde al menos el trabajo fundacional de Max Weber, quien examinó las vías en las que se ejerce el poder político y social en la sociedad (Weber 1978). Weber desarrolló una visión sociopolítica de la autoridad, según la cual ésta consiste en el ejercicio de influencia y control de algunos agentes sobre otros en contextos sociales. Esta autoridad puede ser ejercida a través de individuos carismáticos (cuyos rasgos personales proyectan autoridad), de los que ocupan posiciones tradicionales (cuando las tradiciones definen la capacidad de influir) o de personas que disfrutan de cierto status gracias a reglas formales (en los casos en que la influencia está asociada a una posición de autoridad creada por la ley). Si bien hay obvias diferencias en cuanto a cómo se manifiesta el poder en estos modelos (y cómo se legitima), todos estos tipos describen esencialmente cómo algunos agentes poderosos influyen en el comportamiento de otros que tienen menos poder, con lo cual restringen unas actividades y favorecen otras.

Precisamente porque la autoridad restringe o apoya ciertos comportamientos, debemos tener en cuenta que las estructuras de autoridad son muy significativas respecto a lo que las organizaciones hacen, cómo lo hacen, cuándo, dónde, y con quién (Aghion y Tirole 1997; Bolton y Dewatripont 2013; Etzioni 1959; Guillen 1994; Presthus 1960). En un notable artículo sobre el tema, Fama y Jensen (1983) identificaron estas muchas manifestaciones, notando por ejemplo que los autorizadores influyen sobre cuáles proyectos son escogidos, cómo se obtiene la obediencia de los subordinados, cuáles acciones son aprobadas y ratificadas, y quién es recompensado por eso, de qué manera. Cosas parecidas pasan en las organizaciones públicas, donde las estructuras de autoridad dan forma a lo que es posible cuando se construye capacidad institucional (Dodlova 2013; Herbst 2014; Hughes 2013; Meyer 1968; Olsen 2015; Wang y Ap 2013). La gente poderosa (y los procesos que les dan poder) determinan cuál capacidad puede ser construida, por ejemplo, quién se involucrará en la construcción de esa capacidad, cómo el proceso funcionará, por cuánto tiempo continuará y qué significará.

Esto significa que un aspirante a reformador debe prestar atención a las estructuras de autoridad cuando inicia cualquier esfuerzo de construcción de capacidad institucional. Esto no es nuevo para nadie que trabaje en la primera línea del desarrollo, en gobiernos o en organizaciones de ese campo. De hecho es un tema central en el trabajo muy sensible a lo político de autores como David Booth y David Hulme (Faustino y Booth 2015; Routley y Hulme 2013). Este trabajo enfatiza la importancia de navegar el ambiente local de autorización para asegurar que cualquier iniciativa sea liderada (o autorizada) localmente y que sea políticamente inteligente (es decir que tenga, entre otras cosas, amplio apoyo y autorización). Otros autores como Mark Moore han llamado la atención sobre la relevancia de moverse en el ambiente de autorización por un periodo aún más largo, pues toda iniciativa debe trascender a un individuo con una buena idea para que produzca valor público o mejore de verdad las cosas (Moore y Khagram 2004, p. 9): “No es suficiente que un gerente público tenga su propia idea del valor público; otros tienen que poder compartirlo. En particular, el grupo de gente que está en los puestos que pueden dar legitimidad y apoyo financiero a ese gerente tendrá que estar de acuerdo con esa concepción de valor público”.

No es fácil construir autorización para actuar, sin embargo. Los ambientes de autorización por lo general están fragmentados y son difíciles de transitar<sup>1</sup>. Las políticas y los programas suelen atravesar muchos terrenos de autoridad, en los que distintos agentes y procesos actúan para restringir o apoyar conductas. Las estructuras de autorización a menudo varían verticalmente, además, y los agentes en distintos niveles de la organización o la estructura intergubernamental gozan de control sobre distintas dimensiones del mismo proceso<sup>2</sup>. Consideremos, por ejemplo, el ejemplo con el que empezamos este capítulo, en el que los gobernadores de provincia pudieron boicotear un proceso que estaba apoyado “desde arriba” por una ministra. Esta fragmentación es probablemente mayor en desafíos más complejos de capacidad institucional que involucran a muchos agentes y organizaciones.

La informalidad suele reinar en estos desafíos, como se ve en las estructuras de autoridad basadas en personalidades o en relaciones interpersonales, que no suelen ser conocidas para los

---

<sup>1</sup> La autoridad suele estar distribuida en muchas áreas de política y en muchos países. Frosch y Kaplan (1999) dicen que las estructuras de autoridad son compartidas en ámbitos como la medicina clínica, y Lieberthal y Lampton alegan que las estructuras fragmentarias de autoridad son un rasgo principal en la burocracia china. Janowitz (1998) llega incluso a decir que la complejidad ha llevado a que esto se vea también en ambientes militares, que comúnmente son vistos como mecanismos extremadamente centrados en la autoridad.

<sup>2</sup> Ver las descripciones de diversas estructuras de autoridad, especialmente dependientes de las diferencias culturales y sociales y de la estructura intergubernamental en Cartwright y Cooper (1993) y en Horling y Lesser (2004).

extraños y por tanto hacen extremadamente difícil saber quién autoriza realmente qué en cada contexto (ver el capítulo 3 en Andrews 2013). Sea formal o informal, una estructura de autoridad a menudo es inestable e inconsistente. Los autorizadores pueden apoyar nuevas actividades por muchas razones, y también perder el interés o la paciencia por muchos motivos distintos. Esto significa que uno nunca puede contar con el apoyo continuo de ningún autorizador por ningún periodo, no importa las promesas que haga. Desafortunadamente, muchos gerentes de proyecto que trabajan para organizaciones de desarrollo o en gobiernos involucrados en reformas aprenden esto por las malas, cuando un ministro que había estado apoyando un proyecto deja de hacerlo poco después de que ha arrancado.

La inestabilidad de la autoridad es más evidente cuando lidiamos con iniciativas de cambio riesgosas, que casi con certeza tendrán consecuencias indeseadas o inesperadas. Esto no debería sorprendernos. Otros expertos sobre institucionalidad han escrito recientemente que la autoridad a menudo se les da los que tienen poder o gozan de la confianza de quienes lo tienen<sup>3</sup>. Estos individuos no suelen ser nombrados en esas posiciones para que promuevan cambios dramáticos; de hecho, es mucho más factible que ellos respalden el status quo, y de ahí su resistencia a un cambio fuerte y a los riesgos que implica. Es más, es difícil que acepten la incertidumbre y los chances de fracaso que suelen estar asociados a los desafíos complejos. Como se discute en Andrews *et al* (2013), este tipo de ambiente de autorización no es propenso a la novedad ni a apoyar un proceso de cambio como los PDIA.

Pero nosotros no creemos que esto sea un callejón sin salida, o que signifique la muerte de las iniciativas PDIA o cualesquiera otras del campo del desarrollo que lidien con cambios complejos. Hay muchos ejemplos en los que los gobiernos han adoptado procesos PDIA para impulsar un cambio profundo, en los que se ha tomado muy en serio el ambiente de autorización y se ha comprendido que la autoridad es más variable que fija, y que es una importante influencia en el espacio de cambio que puede ser expandida con estrategias bien estructuradas (como se discute en Andrews *et al.* 2015 a).

---

<sup>3</sup> Este pensamiento se refleja en el trabajo sobre la paradoja de la incorporación: los que están más incorporados a un proyecto suelen tener poder, y al mismo tiempo son los más reacios al cambio. La paradoja está en que necesitamos que sean ellos quienes hagan el cambio, porque son ellos quienes tienen la autoridad. Ver Greenwood y Sudabby (2006), Pache y Santos (2013), Seo y Creed (2002), y Waddock *et al.* (2015).

Es así como queremos que veas la autoridad y el ambiente de autorización a medida que tratamos las dimensiones de la estrategia dinámica para tu ambiente de autorización que necesitamos en las iniciativas PDIA, que demanda mucha atención sobre estos tres asuntos:

- ¿Qué autoridad necesitamos?
- ¿Dónde encontramos la que necesitamos, dado el modo en que la autoridad está estructurada?
- ¿Cómo obtenemos la autoridad que necesitamos, y hacemos que crezca en el tiempo?

### **¿Qué autoridad necesitamos?**

Las preguntas sobre el ambiente de autorización siempre aparecen en nuestras clases sobre PDIA. Como hemos mencionado, estas preguntas tienden a estar teñidas de pesimismo; los participantes cuestionan la probabilidad de llegar a tener la autoridad que necesitan para este tipo de trabajo. Para responder a ese desaliento, a menudo les pedimos a los participantes que nos cuenten la experiencia que han tenido en general cuando han tratado de ganar autoridad para apoyar políticas, programas y proyectos, y que compartan con nosotros su historia más positiva y su historia más negativa sobre ser autorizados en un proceso de cambio. La mayor parte de las respuestas son bastante deprimentes, y hacen que todo el mundo advierta cuán difícil es asegurar una autorización real para cualquier proceso de cambio (sea de PDIA o de un mecanismo de gestión de proyecto más lineal). Las historias de horror tienden a ser sobre paladines de la reforma que se comprometen a un proyecto y muy poco después retiran ese respaldo, o de gente que es apartada de su cargo durante el proceso y es reemplazada por un autorizador que no dará el mismo apoyo. Las historias más positivas son sobre reformadores que en realidad sostienen su interés y su cargo por tiempo suficiente como para respaldar las iniciativas hasta el final.

Estas respuestas revelan mucho sobre la estrategia comúnmente adoptada para atraer autorización en políticas, programas y proyectos de construcción de capacidad institucional (Andrews 2013c). Primero, la estrategia está enfocada de manera muy restringida —en obtener autorización de autorizadores de alto nivel, como ministros de gobierno. Segundo, la estrategia a menudo es general por naturaleza—se trata de “obtener apoyo”- con poca definición de qué es realmente lo que se requiere del autorizador. Tercero, la estrategia es bastante fatalista: ese autorizador o llega hasta el final y provee apoyo verdadero, o no hace nada.

Son comunes en el ámbito del desarrollo las versiones de estos tipos de estrategias estrechas, generales y fatalistas. Una estrategia así puede ser apropiada para ciertos tipos de iniciativas. Considera, por ejemplo, la estrategia para hacer algo simple—como viajar de St. Louis, Missouri, a Los Ángeles en 2015. Esto implicaría alquilar un carro y seguir un mapa, con una autorización mínima necesaria, la de alguien que pueda pagar por ese automóvil. No hace falta autorizar actividades riesgosas o apoyar acciones que puedan conducir a un fracaso. El autorizador solo tiene que decir que sí en un momento dado, destinar unos recursos mínimos en ese momento, y apartarse. Nada más. Podemos decir que este es el tipo de autorización que necesitamos cuando asumimos simples tareas logísticas, donde uno sabe cuál es la solución, tiene toda la información sobre el reto, no requiere recursos ni habilidades extraordinarios y no está lidiando con asuntos en los que haya mucho en juego.

Pero este no es el tipo de autorización que estamos buscando cuando nos metemos en desafíos más complejos, como viajar de Missouri a la costa oeste de Estados Unidos en 1804—una época en la que esa costa no ha sido descubierta y no se ha hecho hasta ella un viaje que haya generado conocimiento sobre costos y expectativas. Estos desafíos crean muchas mayores exigencias para quienes proveen la autorización, y para los procesos mediante los cuales se provee esa autorización. Considera cuánto necesitaba la expedición de Lewis y Clark que fue al oeste en 1804 para completar un recorrido a través de la mitad occidental de Estados Unidos: una cantidad significativa de dinero del Congreso (sin ninguna promesa de que sería bien usado o devuelto); un número de funcionarios especializados y soldados que debían abandonar sus funciones habituales durante un periodo indeterminado; el permiso para esos funcionarios de nivel medio para que negociaran en nombre del gobierno cuando se encontraran con tribus nativas; el derecho a montar campamentos y bases a lo largo de la ruta, y a pasar a través de territorios ya habitados; el permiso para cazar en áreas ya colonizadas; la comida y los recursos para la ruta; caballos, botes y otros vehículos que eran precisos para superar obstáculos y cubrir largas distancias; la asistencia de guías e intérpretes por todo el camino; la ayuda de tribus desconocidos y potencialmente hostiles; y más.

Esta lista de necesidades obviamente no es tan larga como la que debió tener la expedición, la cual difícilmente estaba completa en ningún nivel de diseño o preparación cuando Lewis y Clark estaban negociando con su patrocinante o padrino, el presidente Thomas Jefferson. La naturaleza experimental de su travesía significaba que ellos seguramente descubrirían necesidades imprevistas en el camino, que no podían tener presentes cuando se reunieron al comienzo con el



presidente. Esto significaba que Jefferson tenía que aceptar que habría más necesidades que él tendría que autorizar, y también que él tendría que ser abierto a que Lewis y Clark buscaran a otras personas en su ruta para obtener autorización (como jefes locales). Jefferson tenía que proveer lo que llamamos “autoridad flexible” o “autoridad compartible”; él debía estar dispuesto a manejar las solicitudes de autorización que podían surgir después y permitir el involucramiento de otros autorizadores, delegando parte de su propio control y propiedad del proceso. Jefferson también tenía que dar lo que podríamos llamar “autoridad con temple”, que es resuelta y paciente, y estar listo para explicar a los escépticos los tropiezos que ocurrieran en el corto plazo, como en efecto hay que esperar de desafíos como ese<sup>4</sup>. Estas son necesidades adicionales para cualquier grupo que se embarque en un viaje complejo e impredecible para enfrentar desafíos, como lo habrá sido ese de 1804.

Nuestra opinión es que cualquiera que pretenda lanzar un esfuerzo para construir capacidad institucional debe hacer un inventario de los tipos de autoridad que le harán falta, antes de empezar el viaje, y en intervalos regulares durante la travesía. Esto representa un claro contraste con el enfoque fatalista en el que uno asume que el autorizador se tomará la molestia de saber cuánto apoyo necesitamos de él y simplemente lo proveerá (o no). Estas necesidades a menudo incluyen derechos de decisión sobre la agenda de reforma; la gente específica que trabajará en ella; el tiempo, el dinero y los recursos; asuntos legales y regulatorios; mecanismos para suspender o corregir procesos y normas que no contribuyen al proceso; y más. Es una lista exigente, pero tal vez no lo es tanto como los elementos clave que uno de hecho necesita para encarar desafíos complejos, cuando estamos experimentando para encontrar soluciones y adaptarlas: la flexibilidad, la compartibilidad y el temple (o la paciencia, como advertimos arriba) de quienes proveen la autorización.

El temple, por ejemplo, tiene que ver con la habilidad del autorizador para manejar lapsos de espera, fracasos y cambios de dirección, ya que siente pasión por la meta a largo plazo. Estos son atributos clave de los patrocinantes que crean lo que los teóricos del liderazgo adaptativo llaman un ambiente de sostenimiento, en el que el apoyo viene de gente que sigue trabajando por la

---

<sup>4</sup> Partimos de la idea de temple que existe en la literatura sobre gestión, un concepto que ha sido resaltado en la investigación en la Universidad de Pennsylvania, donde encontramos que el temple (definido como “perseverancia y pasión por las metas a largo plazo”) es un ingrediente clave para el éxito en proyectos complejos, pues “el logro de metas difíciles entraña no solo talento, sino la aplicación focalizada y sostenida de ese talento a lo largo del tiempo” (Duckworth *et al.* 2007, p.1087).

política, el programa o el proyecto “a pesar de las fuerzas divisorias que genera el trabajo adaptativo”, como el fracaso, el aprendizaje de lecciones incómodas y otras disrupciones (Heifetz *et al.* 2009, p. 305). En nuestro criterio, estas necesidades sí pueden ser atendidas en los procesos de cambio. Vemos ejemplos en la reforma presupuestaria sueca y en los casos de Nostria y Mantia (como discutimos ya en documentos de trabajo como Andrews *et al* 2015):

- Las reformas suecas requerían una autoridad significativa: que el Parlamento cediera más poder al Ejecutivo, como también que el ministro de Finanzas destinara recurso humano a procesos de cambio que duraban años. También era preciso esperar pacientemente por casi cinco años hasta que se introdujeran nuevas leyes para institucionalizar los cambios. Estas y otras necesidades no fueron fáciles de satisfacer, pero se resolvieron con el tiempo, gracias a que los reformadores adoptaron estrategias específicas.
- El equipo de la reforma judicial de Nostria incluía expertos de todo el sector, que venían de agencias que usualmente no trabajaban juntas. El equipo necesitaba autoridad de todas las cabezas de estas agencias y que se reunieran regularmente, que trabajaran juntos, que compartieran información. Hacía falta que esos autorizadores aceptaran que su proceso de reforma era experimental y que no daría soluciones inmediatas, y que supieran que estarían trabajando en algo que no tenía una solución ni la certeza de que valdría la pena. No era fácil satisfacer esas necesidades, pero con el tiempo se pudo.
- La reforma en Mantia involucraba que varias agencias a lo largo del gobierno trabajaran con compañías privadas. La agencia de coordinación debía asegurar la participación de todos esos otros actores, mantenerlos involucrados y presionarlos para que dedicaran tiempo y recursos a un conjunto específico de exigencias de las reformas. Los coordinadores hicieron esto bajo los auspicios de un ministro que debía ser paciente para esperar por resultados, y que estaba gastando capital político antes de ver cualquier retorno. Estas necesidades eran por lo general difíciles de satisfacer, pero fueron cumplidas durante el proceso de reforma.

La base de cualquier estrategia para obtener y retener autoridad para PDIA (y cualquier otra actividad de construcción de capacidad institucional que sea compleja y contenciosa) es estar siempre consciente de la necesidad de autorización para la iniciativa. La Tabla 1 te puede ayudar a pensar en las necesidades del reto en el que puedes estar trabajando (el mismo con el que puedes

haber trabajado ya en otros artículos sobre orientación al problema y adaptaciones iterativas). Dedicar unos minutos a pensar en esas necesidades ahora, y hacer una lista en la tabla, en la que debes incluir algunas descripciones de tus necesidades en cuanto a flexibilidad, capacidad de compartir y temple (es decir, que necesitas un autorizador que sea flexible en su apoyo, abierto a compartir autorización, y paciente con los experimentos).

No esperamos que hagas una lista exhaustiva de necesidades aquí, dado que surgirán otras a medida que avances en tus iteraciones. Además, tu lista siempre estará basada en muchas premisas. Pero nosotros ya sabemos que eso pasará cuando hagamos PDIA, y permitimos que las oportunidades se reflejen tanto en el contenido de la lista como en las premisas subyacentes. En particular, proponemos que esta lista sea parte del chequeo iterativo en cada ciclo de iteración (discutido en un documento de trabajo previo sobre adaptación iterativa), donde puedas actualizar tu comprensión de las necesidades de autorización y de tus premisas en intervalos regulares, y que comprometas a los autorizadores en esto. Un documento de trabajo anterior sobre adaptación iterativa hace un recuento de un ejemplo de este tipo de actualización en Nostria, donde el equipo de reforma entendió a mitad de camino de una actividad que necesitaba autorización para compartir datos, discutió esta necesidad con su autorizador, y construyó una estrategia para obtener esa autorización. En ese mismo espíritu, el contenido de la Tabla 1 debería ser dinámico —pero un buen comienzo debería ayudarte a pensar cuidadosamente sobre lo que necesitas ahora, con lo cual sabrás mejor cuáles pasos dar para obtener la autorización relevante y comenzar con tu trabajo.

**Tabla 1. ¿Cuáles son tus necesidades de autorización?**

Categorías potenciales	Tus respuestas
Tu propio tiempo y esfuerzo	
El tiempo y esfuerzo de otros	
Recursos	
Derechos para tomar decisiones	
Otros	
Autorización flexible	
Autorización que se puede compartir	
Autorización con temple	

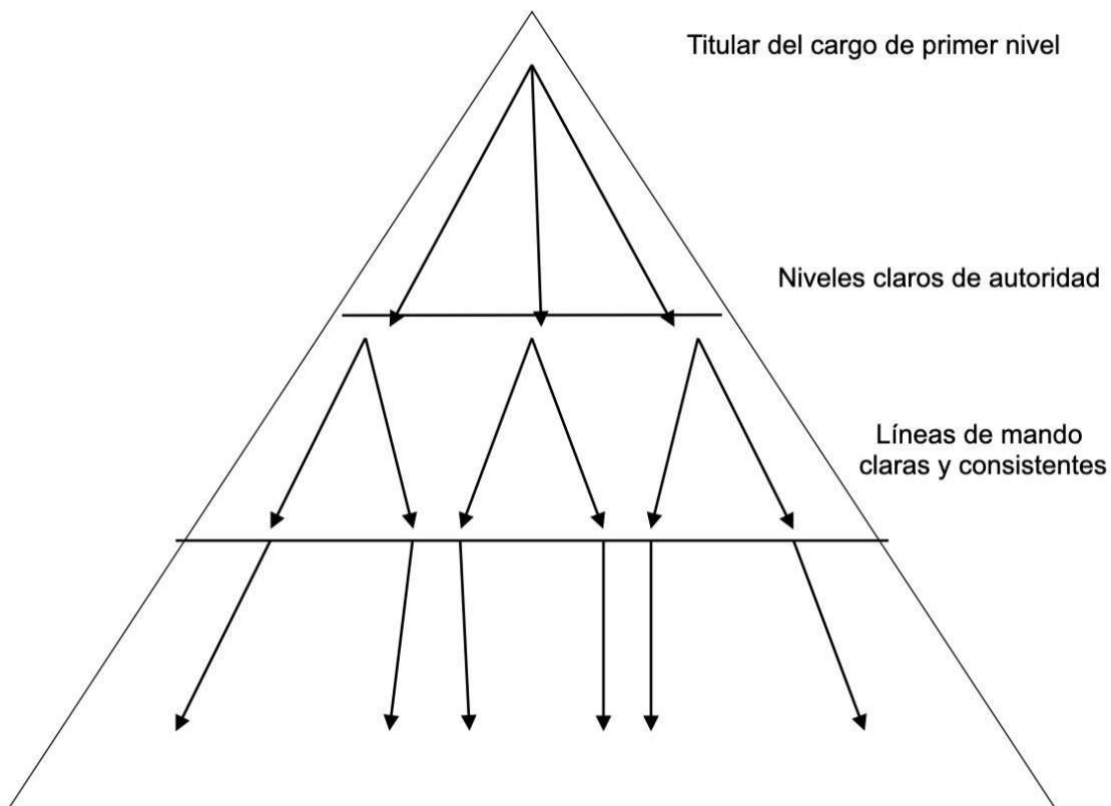
## ¿Dónde encontramos la autoridad que necesitamos?

Apostamos a que tienes una larga lista de necesidades en la Tabla 1, dado que has estado atendiendo un reto complejo, no un reto simple. Los desafíos que llamamos complejos típicamente generan muchas necesidades, y por tanto son muy exigentes en cuanto al ambiente de autorización. Una estrategia activa para manejar tu ambiente de autorización no puede quedarse en enumerar necesidades, por supuesto, sino que debe preguntarse dónde va a obtener esa autorización que puede satisfacerlas. Como ya hemos dicho, en nuestra experiencia muchos aspirantes a reformadores buscan autorización ante alguien que ostenta un cargo situado en la cima de la organización que debe ejecutar el cambio. Un esfuerzo para construir capacidad institucional mediante reformas presupuestarias buscará entonces su autorizador en el ministro de Finanzas, por ejemplo; en el caso que citamos al comienzo de este capítulo, el equipo acudió a la ministra de Salud para su autorización. La premisa es que esta persona en el tope tomará una decisión que será comunicada e implementada como se espera a lo largo del organigramas, lo cual corresponde a una concepción muy común sobre los cuerpos de gobierno como las burocracias jerárquicas, que se caracterizan por sus eficaces mecanismos de autorización de arriba hacia abajo, ya sean informales (como el carisma o la persuasión política de un ministro) o formales (como la gerencia de línea y los mecanismos de delegación que promueven la unidad de dirección y de mando). Uno espera que la autoridad en efecto emane de la cima de estas estructuras, como en el Gráfico 1 (una jerarquía simple con líneas de mando descendentes que corren sin obstáculos a través de los niveles de gerencia hasta que llegan a los inferiores).

---

<sup>5</sup> Este pensamiento comparte la premisa de que hay un tipo ideal de burocracia (Weber 1978) o una administración organizada sobre las líneas de la teoría clásica (Gullick 1937). Es la idea que lleva a las estrategias gerenciales que Nutt (1986) describe como de “implementación por decreto”. Pero una vasta literatura muestra que este enfoque tiene limitaciones en la mayoría de los contextos, porque no hay un tipo ideal de burocracias y porque la autoridad rara vez actúa de manera tan simple (Clegg 2012; Ezrow y Frantz 2013; Im 2014). En muchos sentidos el surgimiento de la nueva gestión pública, la opción pública y otros tipos de reforma ocurrió a causa del fracaso de las burocracias tradicionales, lo cual evidencia las fallas de este tipo de pensamiento.

**Gráfico 1. La premisa común sobre el tipo ideal de burocracia jerárquica**



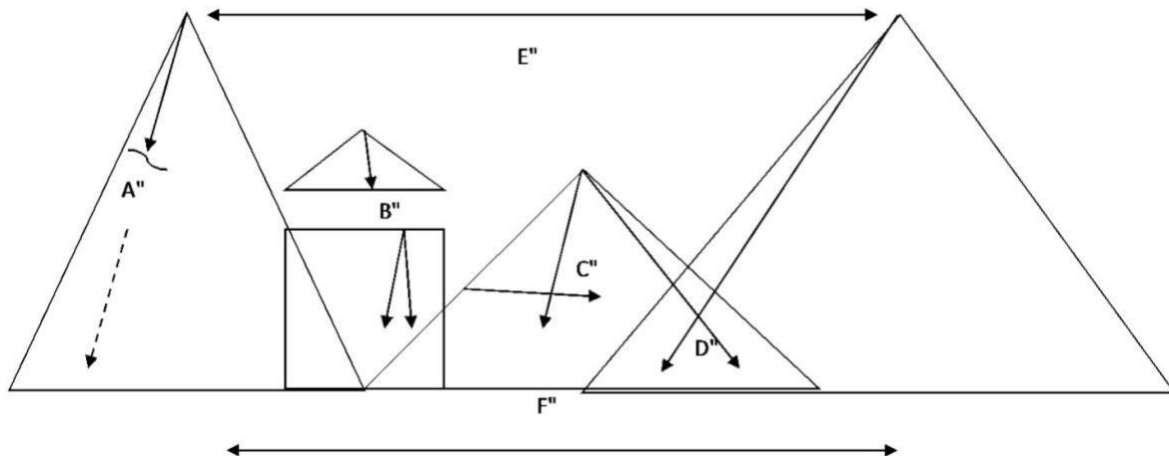
Estas expectativas sobre la efectividad de la autorización hacia abajo no suelen ser satisfechas, y de hecho la autorización a veces es insuficiente respecto a lo que uno necesita o espera que logre (Horling y Lesser 2004; Nutt 1986). Hay muchas razones detrás de esto. Algunas se ilustran en el Gráfico 2, con ejemplos de varios países y sectores citados en artículos recientes, como Campbell (2012), He (2012), Jones *et al.* (2013), y Poole (2016):

- La mayor parte de los titulares de las organizaciones públicas tienen una autoridad personal limitada dentro de sus organizaciones, y descubren que sus esfuerzos para imponerla pueden ser bastante ineficaces. Los burócratas de carrera que han estado en la organización por largos periodos suelen detener el flujo de las órdenes de los titulares río abajo (como indica el marcador A en el Gráfico 2). El carisma personal no sirve mucho a la hora de superar estos tipos de brechas estructurales, especialmente en las grandes organizaciones.

- La mayoría de las organizaciones burocráticas no tienen las líneas “ideales” de mando que requiere la autorización jerárquica para ser efectiva (lo que indica el marcador Ben en el Gráfico 2). Hay quiebres en estas líneas (en las que gerentes de nivel medio simplemente fallan a la hora de transmitir las órdenes) y desviaciones (en las que esos gerentes transmiten órdenes diferentes, con lo que ejercen su propia autoridad en mini feudos que en la práctica están fuera de la autoridad del titular de la autoridad). Muchas burocracias carecen de mecanismos de feedback que fluyan río arriba para informar a los funcionarios de alto nivel sobre estas brechas y desviaciones, lo cual hace que esas fracturas de la línea de mando sigan extendiéndose.
- Las organizaciones no solo tienen sistemas de autoridad lineal, en los que las órdenes fluyen hacia abajo, típicamente, para asegurar la orientación a las metas. Muchas organizaciones y gobiernos crean y operan mecanismos de autorización aparte, que definen el modo en que se usan los recursos o distribuyen autoridad a grupos o actividades específicos. Esos diferentes mecanismos suelen chocar (como muestra el marcador C en el Gráfico 2). Por ejemplo, a un agente le dicen que gaste dinero en un proyecto particular de un supervisor de la línea de mando (o incluso del ministro) pero el departamento de presupuesto no le permite el desembolso por las reglas que tiene, y entonces un líder de equipo puede reclamar esos fondos para un proyecto especial suyo. Este tipo de conflictos frustra el flujo hacia abajo de la autoridad (muchas veces a propósito) e impone límites a la autoridad de quien puede ser hasta el funcionario de mayor nivel de toda la organización.
- Los agentes a veces tienen también que lidiar con distintas voces o líneas de autoridad en las organizaciones (lo que muestra el marcador D en el Gráfico 2). Un funcionario de un gobierno local que trabaje en el sector salud, por ejemplo, puede estar recibiendo órdenes tanto del ministro (a través del ministerio) como de un funcionario local (como el director de departamento o el alcalde de su ciudad). Otras líneas de mando pueden venir de fuera de estas estructuras burocráticas que compiten entre sí, provenientes de ámbitos como el profesional, el político, el religioso y el familiar, donde los agentes reciben lineamientos sobre cómo comportarse, a quién servir, qué priorizar y varias cosas más en mundos aparte de sus trabajos formales. Estas otras voces pueden diluir la influencia o la directriz de cualquier fuente.

- También se presentan tensiones entre los jefes de las distintas organizaciones o entre partes de la misma organización (como refleja E en el Gráfico 2). Los ministros y los altos gerentes a veces son competidores política o profesionalmente, o coincidentambién en otros ámbitos (partidos políticos, gabinetes, juntas directivas) donde tienen entre sí una relación de superior y subordinado. Esto quiere decir que cualquier ministro o gerente puede estar en la práctica recibiendo órdenes, formal o informalmente, de otro ministro o gerente en una organización distinta. Esto obviamente complica las estructuras de autorización.
- La mayoría de las organizaciones son parte de sectores o redes más amplios, en los que operan muchas estructuras de autorización (ver F en el Gráfico 2). Esto complica más la mirada sobre la autoridad. Rara vez la jerarquía de un ecosistema compartido puede determinar la estructura de autorización o evitar el solapamiento de otras influencias que pueden fragmentar los mecanismos internos de autorización o introducir confusión sobre qué se autoriza y qué no.

**Gráfico 2. La realidad: mecanismos de autorización fragmentados y disfuncionales**



Esta discusión no debe frustrarte o asustarte. La idea es solo que recuerdes siempre que las estructuras de autorización son complejas y que no podemos asumir que un autorizador podrá satisfacer todas nuestras necesidades. Son muchas las razones por las que hasta el alto funcionario



mejor dispuesto será incapaz de autorizar todo lo que necesitamos cuando estamos trabajando para construir capacidad institucional, y esto lo tenemos que saber de entrada. En vez de depender de padrinos para que nos den la autorización, debemos desarrollar el hábito, la disciplina de navegar el ambiente de autorización en el que vamos a trabajar. En otras palabras, necesitamos adoptar una mirada más amplia de nuestro ambiente de autorización cuando estamos buscando apoyo.

Esto lo podemos ver en los ejemplos que discutimos en los últimos capítulos. La reforma presupuestaria en Suecia fue apadrinada por un grupo en el ministerio de Finanzas, pero resultó crucial en varios puntos el que también fuera autorizada por parlamentarios, líderes de gobiernos locales, otros ministros y actores con influencia. Este apoyo pasaba sobre los linderos organizacionales y entre los mundos de la administración técnica y la política. La reforma judicial en Noruega fue similar. La autoridad vino inicialmente de un ministro que la apoyaba, pero luego fue provista por las cabezas de los sistemas judiciales, las prisiones y otras agencias centrales, así como funcionarios del gobierno local, administradores en las cortes, y varios más. La reforma era compleja y requería un arreglo de autorización igualmente complejo.

No es fácil navegar un ambiente de autorización, sin embargo, porque hay muchas complejidades invisibles en los distintos contextos, que en otros trabajos hemos comparado con icebergs pues uno ve solo una pequeña parte de las reglas y los mecanismos que rigen el comportamiento (Andrews 2013). La naturaleza iterativa de la PDIA es útil en este aspecto, y eso es deliberado porque la iteración facilita el aprendizaje constante sobre el ambiente de autorización; en todas las reflexiones, en todo momento, uno debe preguntarse qué aprendió del ambiente de autorización.

Las lecciones de la experiencia en materia de autoridad son mucho más útiles que las teóricas, pero también es muy provechoso comenzar cada iniciativa con una reflexión desde afuera, en la que nos preguntamos de dónde vendrá la autoridad en nuestro ambiente de autorización.

Proponemos empezar con identificar al autorizador o los autorizadores primarios con los que planeas trabajar, ya que uno espera que las reformas en su mayoría comiencen bajo los auspicios de uno o más altos funcionarios. En el ejemplo de Noruega, había un ministro de Justicia que abrió la puerta al proyecto, estuvo de acuerdo con el problema, y nombró a un equipo para que hiciera iteraciones experimentales. Tu paso siguiente debe ser identificar las necesidades que crees que ese autorizador podrá satisfacer. En el ejemplo de Noruega, esto incluía cosas como las siguientes: acceso a funcionarios en el ministerio de Justicia, así como a data del ministerio, y (con

suerte) a un ambiente capaz de sostener el apoyo al experimento, pues la ministra había prometido ser flexible, compartir autoridad y ejercer tanto la paciencia como el temple. De modo parecido, debes estar consciente de cuáles de tus necesidades están obviamente fuera del alcance de la supervisión y la influencia de tu autorizador primario. Esto era una larga lista en Nostria, donde la ministra obviamente era incapaz de autorizar la participación de miembros del equipo de otras agencias del sector justicia, de autorizar acceso a la información en esas oficinas o de asegurar la flexibilidad y la paciencia de otros altos funcionarios. El siguiente paso es identificar dónde o de quién crees que obtendrás autorización adicional que necesites para llenar las brechas. En Nostria esta lista incluía al presidente de la Corte Suprema y al Fiscal General, entre otros, así como burócratas de nivel medio que eran responsables de la gestión de presupuestos y de personal, y que poseían influencia sobre recursos clave.

Este ejercicio refuerza la conciencia del reto que implica construir verdadera autoridad para impulsar el cambio y construir capacidad institucional. Es una versión más descarnada de las conversaciones que defendíamos en Andrews *et al* (2015), en la sección sobre la secuenciación orientada al problema. Es un ejercicio importante porque guía al aspirante a reformador para que advierta dónde tiene autoridad para actuar y dónde no, dado que la autoridad es un ingrediente clave en el espacio de cambio, como se explica en Andrews *et al* (2015). Esta prueba también asegura la transparencia de las premisas que uno elabora sobre el ambiente de autorización, también esencial en el trabajo sobre la teoría del cambio (donde los aspirantes a reformadores son animados a que desarmen su teoría de cómo ocurrirá el cambio y por qué). Estas premisas transparentes pueden convertirse en una parte clave del proceso de iteración y aprendizaje, cuando guían las preguntas en los periodos de reflexión (que mostramos en la fase de iteración en lo que llamamos el proceso del marco de búsqueda). Nosotros hemos encontrado que los grupos de reforma aprenden muchísimo sobre su ambiente de autorización cuando hacen iteración, pero a veces lo que aprenden es difícil de identificar y capturar porque nadie construyó un conjunto de premisas principales sobre las que reflexionar. Las lecciones son más fáciles de aprehender cuando estas premisas existen a priori.

Por esta razón, te pedimos que uses las tablas 2 y 3 para hacer una lista de las premisas que hoy tienes sobre tu ambiente de autorización. Haz este ejercicio por tu cuenta y luego con tu equipo, para ver qué pueden aprender de las distintas opiniones y premisas que todos ustedes tienen sobre las reglas del juego. Por favor, ten presente que la tabla enumera preguntas que ya

aparecieron en la descripción que justo hemos completado. La tabla no te pregunta cómo asegurarás la autoridad que necesitas; simplemente te pide que desgloses lo que piensas que es esa autoridad y dónde crees que puedas encontrarla. Una vez termines, pasaremos a discutir cómo obtener autoridad y hacerla crecer.

**Tabla 2. ¿Dónde satisfacer tus necesidades de autorización?**

¿Quién es tu autorizador primario?	
¿Por qué crees que te va a apoyar?	

¿Cuáles son tus necesidades? (en las categorías siguientes, como las determinaste en la Tabla 9.1)	¿Crees que tu autorizador primario satisfará esta necesidad?	¿De quién más necesitas autorización para satisfacer esta necesidad?
Tu propio tiempo y esfuerzo		
El tiempo y esfuerzo de otros		
Recursos		
Derechos en toma de decisiones		
Otros		
Autorización flexible		
Autorización que se puede compartir		
Autorización con temple		

**Tabla 3. Premisas sobre la complejidad de tu ambiente de autorización (ver Gráfico 9.2)**

Complejidades de mi ambiente de autorización	Mis premisas
A. Límites a la autoridad personal de los altos autorizadores	
B. Rupturas en las estructuras formales de mando dentro de las organizaciones	
C. Estructuras de autoridad en conflicto dentro de las organizaciones (línea de mando, personal, funcional, etc.)	
D. Voces que compiten ante empleados medios o burócratas	
E. Conflictos entre altos autorizadores a través de la organización o sector	
F. Muchas estructuras horizontales de autorización se solapan	

### **¿Cómo ganamos y retenemos la autoridad que necesitamos?**

Esperamos que hayas completado con mucho detalle las Tablas 2 y 3. Tal vez te revelen también algunas brechas en tus necesidades de autoridad y en los desafíos que prevés a la hora de satisfacerlas. Estas son las áreas donde tendrás que trabajar duro para ganar la autoridad que requieres para hacer de tu política, programa o proyecto un éxito. La pregunta, entonces, es cómo obtener esa autoridad que necesitas, y también cómo hacerla crecer en tándem con el alcance y la

escala de las demandas que implican los desafíos complejos. De esto es que vamos a tratar a continuación.

Lo primero es que debes tratar todas tus premisas sobre tu autoridad con el mismo grado de saludable escepticismo. Incluso cuando estás seguro de que tu padrino apoyará algunas necesidades, debes reconocer que esa certidumbre es en verdad solo una premisa en la que crees muy fuertemente. Y debes abrirte a la posibilidad de que esa premisa sea incorrecta. Esta perspectiva te llevará a pensar estratégicamente sobre todas las necesidades de autorización en la Tabla 2 (no solo esas en las que tienes brechas) y en todas tus premisas (incluyendo las que tienes sobre tu padrino). Esto reducirá los puntos ciegos sobre tu autoridad que puedas tener.

Lo segundo es que necesitas una estrategia concertada para ganar la autoridad de tus autorizadores, y la comunicación es el núcleo de ese proceso. Los autorizadores a menudo están un poco apartados de los detalles de los procesos de cambio o de los desafíos en construcción de capacidades. Tienen muchas cosas con las que lidiar y necesitan determinar cómo dedicar su tiempo, energía, autoridad y (a menudo) capital político. Esto significa que con frecuencia ignoran las necesidades de autorización de las nuevas iniciativas, o que no están convencidos de que deben ocuparse de esas necesidades. Una estrategia de comunicaciones debe entonces educarlos al respecto, persuadirlos de que provean esa autoridad.

Como se discute en Andrews *et al.* (2015), creemos que el enfoque de orientación al problema es crucial a este respecto. La meta es construir el problema que tratamos de resolver (usando data, eventos específicos y narrativa) de un modo que haga al autorizador estar de acuerdo con que tenemos un problema y debemos hacer algo al respecto. Esto parece simple y obvio en cualquier estrategia, pero te sorprendería cuán frecuente se le ignora en el trabajo en desarrollo. Se introducen políticas, proyectos y programas con muy poco esfuerzo de marco estratégico, sobre la aparente premisa de que los autorizadores simplemente respaldarán cualquier iniciativa.

El proceso de comunicación y persuasión se hace más complejo cuando uno tiene que involucrar a múltiples autorizadores. Pasa mucho que los autorizadores responden a distintos tipos de construcción del problema, y por tanto los aspirantes a reformadores no pueden conformarse con ganar la atención de un solo autorizador. En Nostria, por ejemplo, el problema del retardo procesal era suficiente para motivar a la ministra de Justicia para que apoyara una iniciativa de cambio. Ella estuvo de acuerdo con el enfoque experimental, gracias a la narrativa que su equipo construyó sobre los fracasos anteriores de las reformas orientadas a la solución. Otros

autorizadores estaban menos convencidos, sin embargo, y se habían acostumbrado a que los casos se demoraran en los tribunales. También sentían resistencia a la idea de las reformas experimentales. El equipo tuvo que reconstruir el problema para convencerlos de que era importante (que no era una condición con la que podían aprender a vivir) y que no había una solución de rutina. Esta actividad de persuasión significó que hubo que vincular el retardo procesal a la data deficiente y eventualmente al fracaso de los requerimientos de presupuesto que preocupaban a muchos funcionarios de alto nivel. También les hicieron ver que sus requerimientos de fondos seguían rebotando después de que se aplicaron las reformas diseñadas para mejorar esa situación. Esto llevó a que apoyaran el proceso de reforma y a que dieran su beneplácito al enfoque experimental que el equipo escogió.

Cuando uno está enfrentando una reforma compleja, es importante asegurar que los autorizadores no solo apoyen la acción en un área específica, sino que expresen una autorización explícita del enfoque experimental que uno tiene que adoptar. La estrategia de comunicación puede ayudar a ganar esta autorización, como pasó en Nostria cuando el equipo de reformadores usó evidencia sobre los intentos anteriores y motivó a los autorizadores a hacer algo nuevo. El equipo “vendió” la necesidad de la experimentación en este contexto, y las estrategias de comunicación pueden servir para “vender” otros aspectos de un proceso flexible de reformas, como la necesidad de aprender de los fracasos. Los autorizadores apoyarán más un proceso si están convencidos de que está bien estructurado y de que las lecciones sobre los (potenciales) fracasos serán resultado de una experimentación proactiva y no de la pereza o la mala gestión, así como de que el proceso será llevado de una manera responsable y altamente comprometida, con criterios de rendición de cuentas<sup>6</sup>. La estrategia para la iteración experimental que esbozamos en un trabajo previo (Andrews *et al* 2016) está diseñada para ayudarte a presentar el caso ante tu autorizador. Es estructurada y se enfoca en una meta (“el problema resuelto”) con múltiples hitos y muchos puntos de reflexión rutinaria para que tú y tu equipo puedan reportar al autorizador, mejorando la rendición de cuentas para todos.

---

<sup>6</sup> Esto es en parte nuestro propio aprendizaje, pero se desprende de varios estudios recientes sobre el tema. El trabajo de Amy Edmondson ha sido particularmente influyente. Ella (así como otros colegas) enfrenta el problema de llevar a organizaciones orientadas al desempeño (y a los autorizadores) a que permitan el aprendizaje mediante el fracaso. Ellos han hallado que la lista de estrategias discutidas aquí importa mucho en este proceso. Ver Edmondson y Singer (2012), Khana *et al.* (2015), Senge y Kim (2013) y Senge (2014).

La Tabla 4 plantea algunas preguntas básicas que uno podría hacerse al diseñar una estrategia de comunicación y persuasión con la que obtener autoridad para actuar de esta manera. Recomendamos que te tomes algunos minutos para que vacies tus ideas en los espacios abiertos. Estas ideas pueden ser la base de un primer paso para convencer a los autorizadores de que respalden tu iniciativa.

**Tabla 4. La base de una estrategia de comunicaciones y persuasión**

	Autorizador 1 (nombrado en la Tabla 2)	Autorizador 2 (nombrado en la Tabla 2)	Autorizador 3 (nombrado en la Tabla 2)	Autorizador 4 (nombrado en la Tabla 2)
¿Coincide el autorizador con que tienes un problema?				
¿Qué haría al autorizador preocuparse más por el problema?				
¿Apoya el autorizador la iteración experimental que propones?				
¿Qué podría convencer al autorizador de que necesitas un enfoque experimental iterativo?				

*Nota: Haz esto con todos los autorizadores que nombraste en la Tabla 2, para identificar estrategias potenciales que puedes usar para obtener su apoyo.*

El tercer punto es que no requieres autoridad completa al inicio de tu iniciativa. Pasa mucho que algunos autorizadores ofrecen más apoyo al comienzo de una reforma, y que esta autoridad a

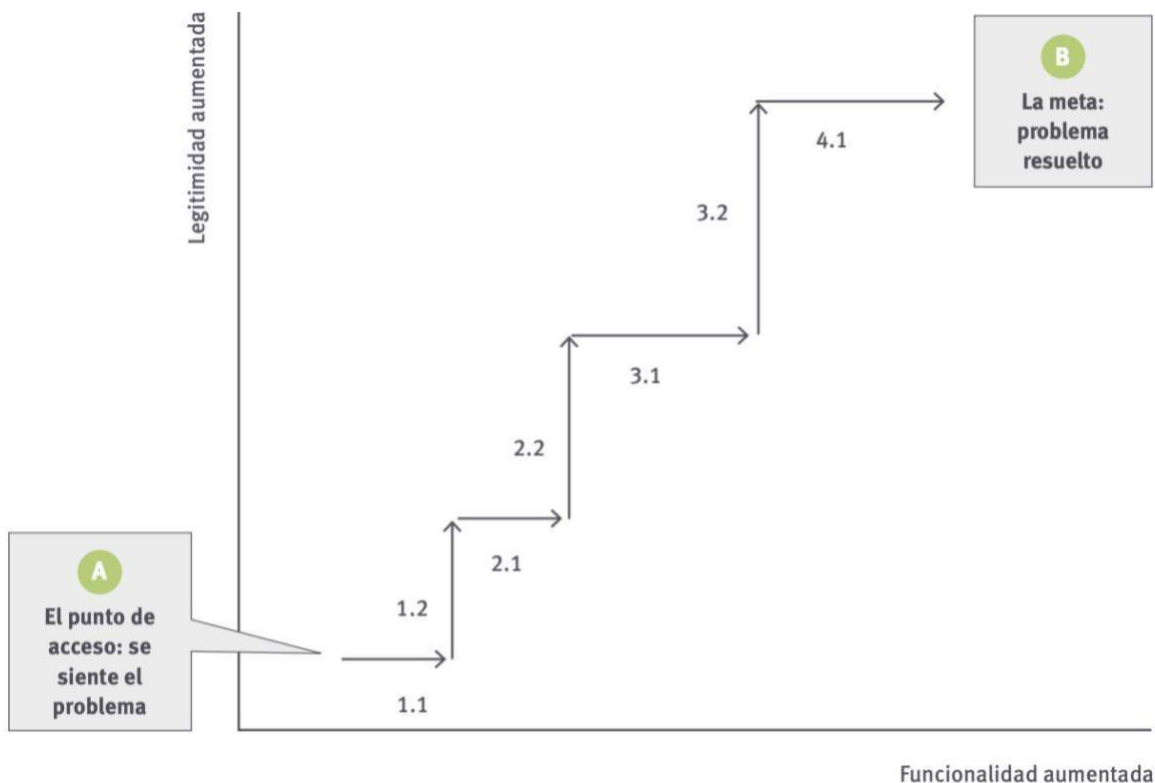


menudo le permite a uno movilizar suficientes recursos para iniciar alguna acción. Lo vimos en Mantia, donde el equipo tenía de hecho muy poca autoridad sobre su agenda de 42 problemas en el entorno de negocios. Muchos de los ítems de esa agenda estaban bajo la autoridad de otros ministerios y gobiernos locales. El equipo estuvo tentado de parar y esperar a que tuviera la autoridad de estos otros agentes antes de seguir trabajando, pero pudieron identificar cinco puntos de acceso para el cambio que estaban directamente bajo el control de su ministerio y de su titular, que los apoyaba. Empezaron a actuar en estos puntos de acceso, construyendo momentum con acción real. Al mismo tiempo, trabajaron para ganar autoridad de otros ministros y ministerios, de modo de expandir gradualmente tanto la autorización para actuar como el impacto de la reforma. El momentum de los pasos de acción tempranos fue vital para convencer a otros autorizadores de que subieran a bordo, pues eso les permitía ver el enfoque que habían tomado y sus resultados.

Hemos visto que eso pasa regularmente, y revela un importante punto en cuanto a confeccionar las iteraciones en el proceso de cambio: no esperes a tener toda la autoridad para empezar, y no empieces con demasiados pasos, o una agenda de acción demasiado exigente. Más pasos de acción, y más exigentes, escalan el riesgo de fracaso, que es lo que uno no quiere en las primeras iteraciones, dado el potencial que eso tiene para desmotivar a los autorizadores y los implementadores. Además, no querrás pedir de más a los autorizadores, especialmente al comienzo del proceso iterativo. Esto podría causar que el autorizador primario se comprometa más de lo que corresponda al comienzo (haciéndolo vulnerable a la crítica e incluso a la pérdida de su autoridad) y que otros autorizadores potenciales se inhiban de apoyarte en el futuro.

Aparte de empezar a pequeña escala para no abrumar tu limitada autoridad inicial, también proponemos ser estratégicos sobre hacer crecer la autorización a medida que progresas con las iteraciones experimentales. Esto pasa por reconocer que los autorizadores no solo apoyan un esfuerzo para ampliar la capacidad institucional porque esto produce nuevas funcionalidades (sean estos mejores servicios en Malawi o menos desempleo en Mantia). Los autorizadores también están interesados en la legitimidad que se deriva de la iniciativa—el ser vistos como los que apoyan el trabajo, especialmente si luego pueden ser asociados con su éxito. Vemos esto en el Gráfico 3, el cual reflexiona sobre el éxito de una iniciativa de construcción de capacidad institucional como algo que involucra tanto mejoras en la funcionalidad (en el eje horizontal) como en la legitimidad (en el eje vertical).

**Gráfico 2. Iterando para mejorar progresivamente la funcionalidad y la legitimidad**



Nosotros alegamos que los aspirantes a reformadores deben ocuparse de usar cada iteración para mejorar ambas dimensiones del éxito, ampliando la funcionalidad y asegurando que los autorizadores ganen más legitimidad en el proceso. Esto implica dar un paso para mejorar la funcionalidad (1.1) y luego parar para asegurar que la legitimidad también haya mejorado (1.2); luego dar otro paso hacia mayor funcionalidad (2.1) y parar para consolidar apoyo y asegurar que los autorizadores sigan ganando legitimidad.

Este tipo de pensamiento está integrado en los procesos iterativos discutidos en Andrews *et al* (2016), donde se toman los pasos de acción, se recogen las lecciones y se discuten los resultados en conjunto con los autorizadores en el chequeo de iteración. Es útil estructurar cada una de estas discusiones de modo que los autorizadores se vayan con noticias que ellos pueden compartir para expandir su legitimidad, al difundir los progresos o incluso el aprendizaje. Esto llevará con frecuencia a que, como el autorizador ve un provecho personal en el ejercicio, se expanda la autorización en el siguiente paso, lo cual facilitará mayores avances en funcionalidad.

Con el tiempo, la idea es crear una escalera hacia una capacidad institucional expandida, con mejoras iterativas tanto en autoridad como en funcionalidad.

Vimos un ejemplo de esto en el trabajo en Nostria. La labor inicial se hizo bajo la autoridad de una ministra que estaba ansiosa por apoyar una ampliación de la funcionalidad de la administración de justicia, pero que tenía una relación por lo general conflictiva con otros altos funcionarios en el sector, por lo que no podía autorizar todo lo que se necesitaba para el éxito completo. Las primeras iteraciones fueron entonces muy cautelosas, y solo con funcionarios del ministerio. Pero como fueron rápidas y con la mira en algunas victorias, dejaron lecciones sobre oportunidades potenciales para mejorar el sector y expandieron el involucramiento. La ministra fue informada sobre los aprendizajes y los nuevos miembros del grupo, y usó esta información para mercadear el proceso entre sus pares. Lo hizo con confianza, sabiendo que el proceso estaba dando resultados modestos pero reales, incluso en las primeras iteraciones. Pasó el tiempo y cuando las iteraciones involucraron pasos directos para mejorar las habilidades de gente de su ministerio (con cursos de Excel, por ejemplo), ella se aseguró de que otras agencias tuvieran acceso libre y fácil a las mismas sesiones. Eso mejoró su legitimidad y la del proceso, y llevó a otros autorizadores a prometerle su apoyo, porque vieron que el proceso estaba dando resultados tangibles rápida y consistentemente, y que estaba produciendo cambios a una velocidad que ellos, y sus equipos, podían manejar.

Fue interesante que los autorizadores no se desanimaron ante la reducida escala de los resultados de las primeras iteraciones (como algunos observadores en grandes organizaciones de desarrollo pensaron que estarían). Al contrario: consideraron que el proceso era legítimo porque los resultados, sin que importara cuán pequeños eran, habían sido producidos de manera veloz y regular. En cierto sentido, estos resultados les dieron a los autorizadores una legitimidad que podía comunicarse de boca en boca, algo que mencionar en una reunión de gabinete o en un reporte semanal como una evidencia de progreso sobre la marcha, en vez de una legitimidad que pudiera cambiar sus carreras, un gran logro. La política se apoya tanto en ese boca a boca como en las grandes hazañas, y el PDIA permite que ocurra mucho del primero en camino hacia las segundas. Es importante notar que no estamos hablando solo de *quick wins*, que en efecto son importantes, según los estudios, pero no siempre abren paso a reformas más amplias (Bunse y Fritz 2012; Haggard 1997; Porter *et al.* 2012; Tesclave *et al.* 2012). Estamos haciendo énfasis en usar las *quick wins* para construir espacio para la reforma, de modo que la estrategia mediante la cual se buscan

y se comunican estas victorias importa tanto (o más) que las victorias mismas. El último punto que nos gustaría plantear sobre ganar y acumular autoridad se centra en el uso de las coaliciones en PDIA.

Como alegamos en trabajos anteriores (Andrews *et al* 2015), la mayor parte de los desafíos de capacidad institucional son complejos: involucran muchos agentes e imponen muchas necesidades sobre los aspirantes a reformadores; también tienden a poner muchas cosas en juego y abundan en riesgo e incertidumbre, lo que hace que muchos autorizadores se inhiban de apoyar la acción en estas áreas. Esta es una razón de peso para que persistan los equilibrios de baja capacidad en muchos contextos, y con ellos muchas de las deficiencias asociadas con estas bajas capacidades, que suelen ser vistas como condiciones que hay que aceptar y no verdaderos problemas. Pero hay autorizadores individuales que dan un paso adelante para apoyar los esfuerzos que encaran esos desafíos y a veces logran hacer una gran diferencia.

Allí hay dos realidades que hemos observado, que con frecuencia limitan el potencial de los autorizadores para respaldar de verdad los desafíos complejos. Primero, estos autorizadores a menudo toman muchos riesgos personales en el proceso y no aguantan lo suficiente como para mantener la autorización que habían prometido al comienzo. Segundo, ellos pueden carecer del alcance o del rango de influencia necesarios para manejar estos desafíos, y terminan apoyando pequeñas intervenciones que no pueden ser escaladas, difundidas o sostenidas.

Estos límites de la autoridad individual son mencionados con frecuencia en la creciente literatura sobre liderazgo en el campo del desarrollo (Andrews 2013). Esta literatura encuentra todo el tiempo que los cambios profundos y amplios están asociados, casi siempre, con el trabajo de grupos de autorizadores (Haggard y Webb 1993; Krueger 2002; Leftwich 2010; Lewis 1996). Estos grupos suelen crear una coalición para combinar sus esfuerzos frente a problemas que comparten pero que no pueden resolver individualmente<sup>7</sup>. Ellos proporcionan los diferentes tipos de autoridad que necesitas para lograr la solución, y comparten los riesgos del proceso.

Nosotros pensamos que las necesidades de autorización de las iniciativas complejas siempre terminan pidiendo algún tipo de arreglo en forma de coalición. Estas iniciativas pueden

---

<sup>7</sup> Hay varias ramificaciones interesantes de ese pensamiento, como se refleja en este trabajo. Por ejemplo, Oborn *et al.* (2011) notan que los hacedores de política que mencionan estudiosos como Kingdon logran sus mayores impactos cuando agrupan agentes en coaliciones. Nowlin (2011) escribe sobre la importancia de las coaliciones para echar adelante los procesos de política, con énfasis en balancear la homogeneidad y heterogeneidad en su diseño. Faust (2010) examina la manera en que surgen las coaliciones para promover las agendas de desarrollo, y en que cambian a medida que lo exige la iteración.

empezar con un autorizador individual actuando solo, pero las necesidades de autorización y los riesgos pronto se hacen abrumadores. Por lo tanto los aspirantes a reformadores deben tener una estrategia para armar coaliciones de autorización desde el principio en cada iniciativa. Es clave contemplar los riesgos asociados con este tipo de trabajo y también procurarse toda la autoridad que se precisa.

La Tabla 5 sirve de resumen de las preguntas que creemos un aspirante a reformador debe hacerse cuando trata de ganar y conservar autoridad en un reto complejo muy difícil. Puedes usar esa tabla para pensar en cómo gestionar las necesidades de autorización identificadas en la Tabla 2. También te hace pensar en ideas para usar en las primeras iteraciones de un proceso de encontrar y adaptar (ver Andrews *et al* 2016): ¿Puedes confiar en que tienes suficiente autoridad para dar estos pasos? ¿Cuál legitimidad le darán estos pasos a tu autorizador? ¿Cómo esa legitimidad atraerá a otros autorizadores a la iniciativa? ¿A quién deberías tratar de incluir en la coalición, y cuáles estrategias tienes para crear esa coalición? Proponemos resolver esas preguntas al comienzo de una iniciativa y volver a ellos en cada periodo de reflexión para asegurar que estás siempre al tanto del reto de ganar y hacer crecer autorización para hacer este trabajo.

**Tabla 5. Preguntas para hacerte sobre ganar y hacer crecer autoridad**

Los pasos que vas a dar a continuación	¿Puedes confiar en que tienes suficiente autoridad para dar estos pasos?	¿Cuál legitimidad le darán estos pasos a tu autorizador?	¿Cómo esa legitimidad atraerá a otros autorizadores a la iniciativa?	¿A quién deberías tratar de incluir en la coalición, y cómo este paso ayudará a crear esa coalición?

## **¿Dónde estás ahora?**

Hemos cubierto mucho terreno en documentos de trabajo previos -ver Andrews *et al.* (2015) y Andrews *et al.* (2016)- y esperamos que hayas participado activamente en los ejercicios de estos capítulos. Si es así, habrás visto a un reto transformarse en un problema que genera atención, y de ahí a un conjunto deconstruido de puntos de acceso para la acción. Habrás identificado múltiples opciones para atender varios puntos de acceso y confeccionar una estrategia para conducir iteraciones experimentales con estas ideas, aprendiendo sobre qué funciona y qué no. Finalmente, habrás considerado las necesidades de autorización de tu iniciativa, así como dónde se resolverán esas necesidades y cómo obtener y hacer crecer tu autoridad.

Nuestra discusión ha sido muy práctica; esperemos que te sea útil. Pero lo que realmente pondrá a prueba todas estas ideas es la aplicación en un reto real, cuando comiences con la iteración. Ahí es cuando empiezas a ver cómo los problemas bien construidos movilizan atención, y cómo analizarlos en equipo hace que tus colegas piensen de maneras novedosas. De este modo podrás darte cuenta de cuánto se aprende cuando se entra en acción y luego te detienes para reflexionar sobre lo que ha pasado. Finalmente, cuando las ideas se convierten en acción, uno aprende muchísimo sobre quién tiene realmente poder y autoridad, y quién está de verdad dispuesto a usarlos para construir capacidad institucional en áreas donde ha estado faltando.

Esperamos que hayas encontrado estas ideas y herramientas lo suficientemente interesantes como para considerar incluso dar tu paso siguiente. Queremos prevenirte sobre el riesgo de hacer esto en solitario; así como sabemos que hay límites a la influencia de los autorizadores individuales, también pensamos que los hay a la influencia que tú puedas tener como emprendedor de desarrollo, aspirante a reformador, agitador, o la identidad que consideres apropiada. Hace falta mucha gente para construir capacidad institucional, desde muchos roles, compartiendo el riesgo involucrado. Un amplio involucramiento también es la clave para construir capacidad a escala; un documento de trabajo que viene en camino explica por qué, y ofrece algunas ideas prácticas sobre cómo involucrarse con amplitud en tus esfuerzos para construir capacidad institucional.

## Referencias

- Aghion, P. and Tirole, J., 1997. Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, pp.1-29.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2015. Doing Problem Driven Work. Harvard Kennedy School Working Paper.
- Andrews, M., Pritchett, L. and Woolcock, M. 2016. Doing Iterative and Adaptive Work. Harvard Kennedy School Working Paper.
- Andrews, M., 2013c. *Who really leads development?* WIDER Working Paper 2013/092.
- Battilana, J. and D'auanno, T., 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, pp.31-58.
- Bolton, P. and Dewatripont, M., 2013. Authority in organizations. *Handbook of Organizational Economics*, pp.342-372.
- Campbell, D., 2012. Public managers in integrated services collaboratives: What works is workarounds. *Public Administration Review*, 72(5), pp.721-730.
- Bunse, S. and Fritz, V. 2012. Making public sector reforms work: political and economic contexts, incentives, and strategies. *World Bank Policy Research Working Paper 6174*. Washington DC: World Bank.
- Cartwright, S. and Cooper, C.L., 1993. The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *The Academy of Management Executive*, 7(2), pp.57-70.
- Clegg, S., 2012. The end of bureaucracy. *Reinventing Hierarchy and Bureaucracy: From the Bureau to Network Organizations*, 35, pp.59-84.
- Dodlova, M., 2013. Political Accountability and Real Authority of Government Bureaucracy. *CESifo Working Paper Series No. 4443*.
- Duckworth, A.L., Peterson, C., Matthews, M.D. and Kelly, D.R., 2007. Grit: perseverance and passion for long-term goals. *Journal of personality and social psychology*, 92(6), pp.1087-1101.
- Edmondson, A.C. and Singer, S.J., 2012. Confronting the Tension Between Learning and Performance. *Reflections*, 11(4), pp. 34-43.

Etzioni, A., 1959. Authority structure and organizational effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, pp.43-67.

Ezrow, N. and Frantz, E., 2013. Revisiting the Concept of the Failed State: bringing the state back in. *Third World Quarterly*, 34(8), pp.1323-1338.

Fama, E.F. and Jensen, M.C., 1983. Separation of ownership and control. *Journal of law and economics*, pp.301-325.

Faust, J., 2010. Policy experiments, democratic ownership and development assistance. *Development Policy Review*, 28(5), pp.515-534.

Frosch, D.L. and Kaplan, R.M., 1999. Shared decision making in clinical medicine: past research and future directions. *American journal of preventive medicine*, 17(4), pp.285-294.

Greenwood, R. and Suddaby, R., 2006. Institutional entrepreneurship in mature fields: The big five accounting firms. *Academy of Management journal*, 49(1), pp.27-48.

Gulick, L., 1937. Notes on the Theory of Organization. *Classics of organization theory*, 3, pp.87-95.

Guillén, M.F., 1994. *Models of management: Work, authority, and organization in a comparative perspective*. University of Chicago Press.

Haggard, S. 1997. Reform of the State in Latin America, in Burki, S. and Perry, G. (Eds.) *Development in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: World Bank.

Haggard, S. and Webb, S.B., 1993. What do we know about the political economy of economic policy reform?. *The World Bank Research Observer*, 8(2), pp.143-168.

He, A.J., 2012. Is the Chinese Health Bureaucracy Incapable of Leading Healthcare Reforms?: The Case of Fujian Province. *China: An International Journal*, 10(1), pp.93- 112.

Heifetz, R.A., Grashow, A. and Linsky, M., 2009. *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Harvard Business Press.

Herbst, J., 2014. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press.



- Horling, B. and Lesser, V., 2004. A survey of multi-agent organizational paradigms. *The Knowledge Engineering Review*, 19(04), pp.281-316.
- Hughes, S., 2013. Authority Structures and Service Reform in Multilevel Urban Governance The Case of Wastewater Recycling in California and Australia. *Urban Affairs Review*, 49(3), pp.381-407.
- Im, T., 2014. Bureaucracy in three different worlds: The assumptions of failed public sector reforms in Korea. *Public Organization Review*, 14(4), pp.577-596.
- Janowitz, M., 1998. Changing Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment. *The Military and Society: The Training and Socializing of Military Personnel*, pp.237-58.
- Jones, L., Exworthy, M. and Frosini, F., 2013. Implementing market-based reforms in the English NHS: Bureaucratic coping strategies and social embeddedness. *Health policy*, 111(1), pp.52-59.
- Khanna, R., Guler, I. and Nerkar, A., 2015. Fail Often, Fail Big, and Fail Fast? Learning from Small Failures and R&D Performance in the Pharmaceutical Industry. *Academy of Management Journal*, pp.amj-2013.
- Krueger, A.O., 2002. *Political economy of policy reform in developing countries* (Vol. 4). MIT press.
- Lee, K. Y. (2000). *From Third World to First: The Singapore Story*. New York: Harper.
- Leftwich, A., 2010, March. Beyond Institutions: Rethinking the Role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of Developmental States and strategies. In *Forum for Development Studies* (Vol. 37, No. 1, pp. 93-111). Routledge.
- Lewis, P.M., 1996. Economic Reform and Political Transition in Africa The Quest for a Politics of Development. *World Politics*, 49(01), pp.92-129.
- Lieberthal, K. and Lampton, D.M. eds., 1992. *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China* (pp. 1-30). Berkeley: University of California Press.
- Meyer, M.W., 1968. The Two Authority Structures of Bureaucratic Organization. *Administrative Science Quarterly*, pp.211-228.

Moore, M. and Khagram, S. 2004. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 3*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Nowlin, M.C., 2011. Theories of the policy process: State of the research and emerging trends. *Policy Studies Journal*, 39(s1), pp.41-60.

Nutt, P.C., 1986. Tactics of implementation. *Academy of Management Journal*, 29(2), pp.230-261.

Oborn, E., Barrett, M. and Exworthy, M., 2011. Policy entrepreneurship in the development of public sector strategy: the case of London health reform. *Public Administration*, 89(2), pp.325-344.

Olsen, J.P., 2015. Democratic order, autonomy, and accountability. *Governance*, 28(4), pp.425- 440.

Pache, A.C. and Santos, F., 2013. Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics. *Research in the Sociology of Organizations*, 39, pp.3-35.

Poole, G.S., 2016. Administrative practices as institutional identity: bureaucratic impediments to HE 'internationalisation' policy in Japan. *Comparative Education*, pp.1-16.

Porter, D., Andrews, M., Turkewitz, J.A. and Wescott, C.G., 2011. Managing public finance and procurement in fragile and conflicted settings. *International Public Management Journal*, 14(4), pp.369-394.

Presthus, R.V., 1960. Authority in organizations. *Public Administration Review*, pp.86-91.

Routley, L. and Hulme, D., 2013. *Donors, development agencies and the use of political economic analysis: getting to grips with the politics of development?* (No. esid-019-13). BWPI, The University of Manchester.

Schuman, M. 2010. *The Miracle*. New York: Harper Collins.

Senge, P.M., 2014. *The dance of change: The challenges to sustaining momentum in a learning organization*. Crown Business.

Senge, P. and Kim, D.H., 2013. From Fragmentation to Integration: Building Learning Communities. *Reflections*, 12(4), pp.3-11.

Teskey, G., Schnell, S. and Poole, A., 2012. Getting beyond Capacity—Addressing Authority and Legitimacy in Fragile States. In *IRSPM 16 th annual conference, Rome*.

Waddock, S., Meszoely, G.M., Waddell, S. and Dentoni, D., 2015. The complexity of wicked problems in large scale change. *Journal of Organizational Change Management*, 28(6), pp.993-1012.

Wang, D. and Ap, J., 2013. Factors affecting tourism policy implementation: A conceptual framework and a case study in China. *Tourism Management*, 36, pp.221- 233.

Weber, M., 1978. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Univ of California Press.