

Escalando soluciones PDIA mediante la agencia amplia, y tu rol en ello

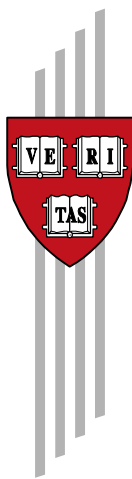
Matt Andrews, Lant Pritchett y
Michael Woolcock

CID Faculty Working Paper No. 315

Enero 2016

Traducido en noviembre 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

Escalando soluciones PDIA mediante la agencia amplia, y tu rol en ello

Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock
Harvard Kennedy School

Resumen

Muchos desafíos en el campo del desarrollo son complejos e involucran a muchos agentes, en distintas dimensiones. Las soluciones a estos desafíos son a menudo desconocidas y dependen de cada contexto. Al mismo tiempo, hay imperativos políticos en juego que crean presiones para encontrar una solución inmediata y escalarla a continuación. Esas presiones generan una interrogante: ¿cómo hace un emprendedor social o un reformador para encontrar una nueva solución y escalarla, si está tratando con una complejidad? Este es el asunto del que trata este artículo, el quinto en una serie sobre cómo hacer Adaptación Iterativa Orientada al Problema (PDIA por sus siglas en inglés) (Andrews *et al.* 2015, 2016a, 2016b, 2016c). Este trabajo se enfoca en construir soluciones de agencia amplia (en inglés *broad agency*) en el proceso de identificar problemas, y en el de encontrar y ajustar soluciones que sean apropiadas para el contexto. En nuestra opinión, la agencia amplia es el mecanismo más eficaz para asegurar el escalamiento y la sustentabilidad dinámica en el proceso de cambio. Igual que otros documentos de trabajo sobre este tema, éste no brinda todas las respuestas a las preguntas sobre cómo hacer desarrollo eficazmente. Cierra con una reflexión sobre la importancia de que tú (lector, que eres evidentemente parte de un equipo de cambio de política o de reforma en algún lugar) uses esto y las ideas asociadas como una heurística para repensar y reorientar cómo estás trabajando, pero con tu firma personal sobre cada idea.

Introducción

Matt se vale de la comparación de casos de reforma de las auditorías internas en el sector público para enseñar PDIA (Andrews and Seligmann 2013). Uno de esos casos es la experiencia de Malasia. En 1979, a instancias de un pequeño cuadro de auditores internos recién profesionalizados que trabajaban tanto en el sector privado como en el ministerio de Finanzas (y que estaban imbuidos de las normas internacionales sobre auditoría interna), este país aprobó una ley que exigía la adopción de la auditoría interna en todo el ámbito gubernamental, usando estándares internacionales según se detallaba en una circular que decía cómo debía hacerse esto. Veinticinco años después, un programa de investigación halló que solo 35 de 202 cuerpos de gobierno nacional y regional tenían unidades de auditoría interna. El resto de las entidades o no podían pagar por ellas, o simplemente no veían la necesidad de tenerlas (Ali *et al.* 2007). El gobierno respondió con una nueva circular, en la que exigía que la auditoría se adoptara en todas sus oficinas. Desde entonces se han hecho progresos, pero sigue siendo lento y selectivo.

En contraste, Burkina Faso introdujo una reforma de auditoría interna en 2007 que no era descrita como tal. Surgió cuando un nuevo Primer Ministro designó a un académico muy respetado, Henri Bessin, para que se encargara de los altos niveles de corrupción del país (contra lo cual estaban protestando los ciudadanos, dentro de una creciente tensión política). Para este fin se fusionaron tres cuerpos de inspección y se solicitó asesoría al Banco Mundial sobre las opciones de reforma. El equipo de Bessin adoptó un enfoque paso a paso, que comenzó con un reporte combinado de las tres entidades (acerca de qué habían hecho para combatir la corrupción y qué pensaban hacer en el futuro). El informe fue presentado al público y le dio rápidamente al Primer Ministro un producto visible con el cual podía construir legitimidad para una reforma más amplia.

Esto condujo al paso siguiente, en el que Bessin reunió al gabinete (bajo los auspicios del Primer Ministro) para explorar áreas en las que su unidad podía empezar a investigar. En un taller, se les pidió a los ministros que describieran los mayores problemas que enfrentaban sus ministerios. Unos pocos de entre ellos expusieron sus preocupaciones, y Bessin y sus colegas del Banco Mundial explicaron que eran manifestaciones de riesgos, que podían ser mapeados y manejados. Eso llevó a que un pequeño grupo de ministros acordara practicar cinco ejercicios piloto de mapa de riesgo. De esta manera, hubo un avance a partir de métodos básicos de auditoría interna que se tradujeron en una aproximación compatible con Burkina Faso, y esto fue implementado por funcionarios locales y consultores en cuestión de meses. Mostraron un éxito y generaron entusiasmo entre los ministros que vieron que estaban sacando más

funcionalidad y legitimidad de esos ejercicios. Ese trabajo escaló de cinco a once ministerios, y los equipos que hicieron los mapas de riesgo viajaron a recibir formación en el extranjero sobre más métodos de auditoría interna formal. A continuación, practicaron auditorías de desempeño en un conjunto más grande de ministerios y adoptaron un foco en la investigación formal de la corrupción. Para 2012, habían completado más de 600 investigaciones¹. Su rol ha crecido con el tiempo, incluso después de que Bessin se retiró y el gobierno fue derrocado en un golpe de Estado.

Comenzamos con estas historias porque hablan de asuntos de los que escuchamos a menudo cuando hablamos sobre PDIA y los esfuerzos para construir capacidad institucional: “¿Podemos escalar estos esfuerzos?” y “¿son sustentables estos esfuerzos?”. Las historias ofrecen distintas respuestas a estas preguntas —y nos ayudan a explicar lo que pensamos que deben significar el escalar esfuerzos y el tener metas de sustentabilidad en los procesos complejos de construcción de capacidad institucional, y en cómo hay que emprender estos procesos:

- El caso de Malasia cuenta una historia extrañamente positiva sobre ambos conceptos, usando interpretaciones estándar de cada uno. Ahí hubo una escalada rápida -lo que Myers (2000) llama “explosiones”- que afectó a un gran número de agencias cubiertas por leyes de auditoría que también querían adoptar las prácticas, en lo que Urvin (1996) llamaría una significativa iniciativa “cuantitativa” de escalamiento². El cambio también era sustentable, con leyes que duraron 25 años, y el bajo nivel de implementación también se mantuvo firme, lo cual sugería que el gobierno alcanzó un nuevo equilibrio estático en el que los sistemas y las prácticas eran resistentes incluso si no estaban funcionando.
- En contraste, el caso de Burkina Faso muestra un escalamiento más desordenado, más lento, menos expansivo — mediante lo que Myers (2000) llama expansión (en la que uno construye mediante pilotos) o asociación (en la que uno construye sobre las relaciones y mediante ellas). Los números eran menos impresionantes, con una unidad dando servicios de auditoría interna a un conjunto pequeño pero creciente de entidades. Hubo otros tipos de escalamiento, sin embargo, cuando la nueva unidad empezó a hacer más actividades con el tiempo, ampliando su mandato y mejorando en recursos. Urvin

¹ Ver el United States State Department Briefing de 2014 (<http://www.state.gov/documents/organization/227134.pdf>)

² Aquí, “escalamiento cuantitativo” implica producir más unidades de algo —lo que debe ser la noción más común sobre escalar o llevar las cosas a escala.

(1996) llama a esto las expresiones funcionales, políticas y organizacionales del escalamiento³, lo cual se combina con las manifestaciones cuantitativas comunes para impulsar un escalamiento multi-dimensional que nosotros llamamos escalamiento 4-D, dadas sus cuatro dimensiones. Resulta interesante que este cambio continuo sugiere que puede ser un error calificar las reformas en Burkina Faso como sostenidas. En lugar de eso, contribuyeron a lo que Chambers *et al.* (2012) llaman “sustentabilidad dinámica”, que implica la mejora continua de sistemas y capacidades, no una meta final o un punto de descanso donde un sistema o capacidad es simplemente sujeto a mantenimiento.

No nos gusta mucho el escalamiento que es rápido pero no es verdadero, como el que experimentó Malasia, ni la sustentabilidad estática que podemos ver en ese mismo caso. Más bien creemos que la experiencia de Burkina Faso es un buen ejemplo de escalamiento y sustentabilidad en ejercicios de construcción de capacidad institucional, especialmente en cuanto a desafíos complejos. Uno necesita escalar gradualmente en cuatro dimensiones (escalamiento 4-D) en esas situaciones en las que la capacidad se expande en las cuatro maneras: cuantitativa (más entidades son afectadas), funcional (más actividades se pueden desempeñar), política (más apoyo se reúne en torno a la iniciativa, y los mandatos se amplían), y organizacional (más recursos se destinan a las áreas donde está creciendo la capacidad). Cuando esto pasa, las organizaciones aprenden más cosas y consiguen más espacio político para moverse y usar nuevas capacidades. Uno también necesita sustentabilidad dinámica, en la que las mejoras se hacen, se consolidan y sirven para hacer más mejoras desde allí, con lo que se refleja una expansión progresiva y adaptativa de las capacidades, más que el logro de algún punto final prematuro a mitad de camino.

Piensa en la complejidad del reto que era explorar nuevas tierras, como el oeste de Estados Unidos en 1803 (como se discute en Andrews *et al* 2015): ¿Adónde habrían llegado los exploradores Lewis y Clark si hubieran podido escalar solo en cuanto a los números, haciendo camino desde St. Louis a la costa oeste pero sin un conocimiento codificado de cómo llegaron ahí, ni la adición de autorización política de líderes indígenas a lo largo del trayecto, o los recursos extra para sobrevivir y lograr regresar a St. Louis? Imagina, incluso, si la gente en Estados Unidos se hubiera detenido luego del viaje de Lewis y Clark y hubiera “sustentado” ese logro, en vez de construir a partir de él. No habríamos tenido el fácil viaje que puede hacerse

³ Dicho simplemente, el escalamiento “funcional” involucra aprender cómo hacer más acciones y actividades; el escalamiento “político” consiste en expandir un mandato y un apoyo político; y el escalamiento “organizacional” se refiere al crecimiento en la organización misma, generalmente mediante la adición de recursos.

en 2015 de St. Louis a Los Ángeles si los aventureros no hubieran seguido con sus propias adiciones dinámicas de conocimiento y práctica. De hecho, no existiría Los Ángeles.

Nosotros pensamos además que las metas del escalamiento 4-D y la sustentabilidad dinámica se consiguen con una mezcla de “expansión” y “asociación” (en la que pequeños pasos o pilotos generan primero aprendizaje y luego acción a escala, y donde muchos agentes se involucran para difundir la nueva acción), más que con una “explosión” (donde una intervención es ejecutada y escalada con prisa). Para seguir con la metáfora de 1804, creemos que uno puede construir grandes viajes mediante una serie de pequeños pasos, y a través de vínculos relacionales que permiten ir aprendiendo en el camino, difundir lo que se aprende, y progresar de manera creativa y en equipo. No puedes escalar tu iniciativa de un solo envío cuando no sabes qué estás escalando o cómo eso se va a ajustar a los distintos contextos, ni cuando te falta confianza y aceptación por parte de quienes tienen que adoptar eso que quieres escalar, y que deben luego vivir con eso.

Hemos internalizado varias estrategias que promueven el escalamiento 4-D y la sustentabilidad dinámica en el proceso de PDIA. Piensa, por ejemplo, en cómo la deconstrucción del problema puede atraer atención hacia las áreas donde en verdad se necesita escalar (donde las “causas” de un problema suelen solaparse con áreas en las que se necesita un cambio cuantitativo, funcional, político u organizacional —a menudo a escala). Piensa, también, en cómo los procesos iterativos promueven el aprendizaje dinámico y la adaptación, y en cómo las oportunidades para actuar y reflexionar impulsan un mejor escalamiento funcional y organizacional, en el que las organizaciones están tratando nuevas cosas, aprendiendo cómo hacerlas, y construyendo recursos para hacerlas de nuevo. Piensa, además, sobre el foco del PDIA en construir autorización, lo cual facilita el escalamiento cuantitativo y político en el tiempo.

La gente es el centro de todos estos elementos PDIA. Hemos discutido en profundidad sobre la necesidad de obtener autoridad para las iniciativas PDIA, y hemos aludido a eso cuando hablamos del trabajo de los “equipos” en varios puntos de los capítulos precedentes. Pero estas discusiones no hacen justicia al alcance y la profundidad de la “agencia” que se requiere para que el PDIA ocurra— especialmente si apuntamos al logro de un escalamiento amplio y profundo, y de una sustentabilidad dinámica. Este es el tema en que nos enfocamos aquí. Comenzamos por presentar una discusión sintética del caso de Burkina Faso para mostrar lo que queremos decir con construir agencia amplia y profunda para la PDIA, apoyándonos en la teoría sobre agencia incorporada y cambio. A partir de esto, discutimos sobre *quiénes* creemos que necesitamos en un proceso de cambio PDIA —enfocándonos en una selección de

funciones clave que deben ejecutarse en distintos puntos de ese proceso. Luego hablamos de *cómo* uno moviliza a los agentes para que jueguen los roles y provean las funciones que necesitamos, con énfasis en las estrategias para ganar capacidad de negociación, convenir y conectar. Concluimos este documento de trabajo, como es costumbre, planteando la pregunta de qué significa esto para ti; cuál rol vas a jugar en PDIA según el lugar que ocupas en un reto dado.

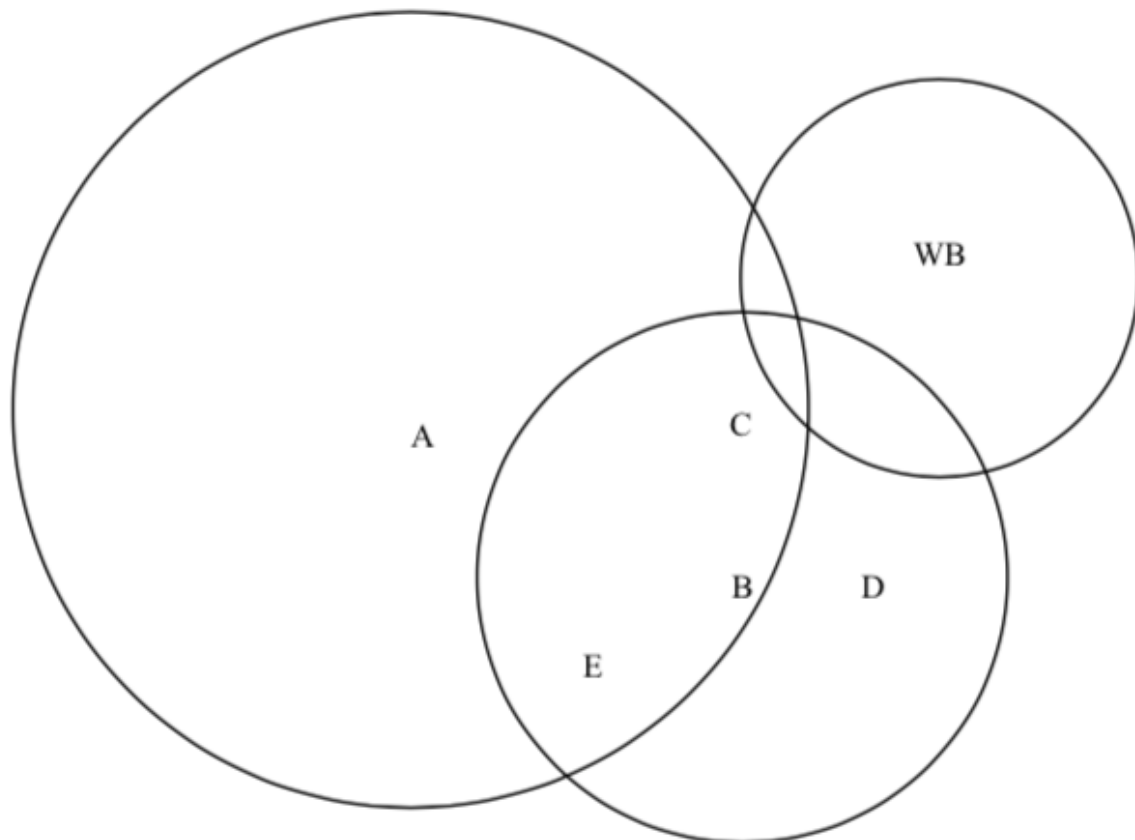
Por qué es importante el involucramiento amplio

Las brechas en capacidad institucional tienden a extenderse. La gente dentro de los gobiernos acepta esas brechas y aprende a vivir con ellas mientras acude a sus puestos de trabajo todos los días, cobra sus salarios y asciende en el organigrama hacia posiciones más prominentes. Esto era así muy probablemente en Burkina Faso a principios de este siglo. La corrupción era considerada alta y en alza, mientras el país tenía un desempeño pobre en la mayoría de los indicadores sobre eso (lo cual se manifestaba, por ejemplo, en su caída en el índice de corrupción de Transparency International, del puesto 34 en 2005 al 29 en 2007). Esto se estaba convirtiendo en un problema para el gobierno, porque las tensiones sociales y políticas se estaban concentrando en ese asunto: la gente preguntaba por qué el país ya no estaba honrando su propio nombre, pues Burkina Faso significa “la tierra de los honrados”. En esta atmósfera, el que fuera presidente por muchos años, Blaise Compaoré, designó un nuevo Primer Ministro, Tertius Zongo, para encabezar el gobierno: él es la posición central, “A”, en el gran círculo del Gráfico 1, que representa una red o campo social o político definido, digamos el gobierno de Burkina Faso.

Zongo era parte de la élite de su país, y había pasado más de 20 años entrando y saliendo del gobierno y de varias posiciones de alto nivel, como la de ministro de Finanzas, antes de ser Primer Ministro. Como se comenta en Andrews *et al* (2016c), los agentes localizados en el centro o en las élites, como Zongo, eran vistos comúnmente como los más incorporados a sus contextos. Su poder proviene de reglas preexistentes y de estructuras sociales y políticas, y son los grandes beneficiarios de todas ellas, pues tienen el mayor poder, la mayor oficina y el mayor sueldo. A causa de esto, una teoría, llamada la teoría de la agencia incorporada, sugiere que no debemos esperar que ellos perciban la necesidad del cambio, acepten ideas de cambio o pongan en riesgo sus intereses para ejercer presión por el cambio (Andrews 2013; Battilana y D’Aunno 2009; Seo y Creed 2002). Según los teóricos, esta es una de las mayores razones por las que las brechas de capacidad persisten tanto en casi todas partes, porque uno no puede conseguir la

autoridad que hace falta para encarar problemas apremiantes. Los teóricos del liderazgo adaptativo (Heifetz *et al.* 2009) sugieren que los autorizadores se someten de hecho a un alto riesgo cuando apoyan un cambio; alegan que a menudo son removidos o puestos de lado cuando tratan de dar un paso adelante y de promover ajustes al status quo (cuando el resto de la élite desautoriza lo que intentan hacer, o a ellos mismos).⁴

Gráfico 1 La agencia amplia desde el comienzo del proceso



Fuente: Análisis de los autores basado en el enfoque de Andrews (2013, capítulo 9)

En contraste, los agentes en la periferia de la red (como el agente B en el Gráfico 1) están incorporados menos firmemente y coexisten en otras esferas sociales (como los círculos

⁴ Académicos del liderazgo adaptativo (Heifetz *et al.* 2009) sugieren que los autorizadores se exponen a grandes riesgos al apoyar cambios, indicando que con frecuencia son removidos a empujados a un lado cuando salen de la escena y tratan de promover cambios *alestatu quo* (en la medida que otras elites los desautorizan y desautorizan a sus esfuerzos de cambio).

medianos, que significan la red de agentes y entidades trabajando contra la corrupción en Burkina Faso en ese momento). Estos agentes suelen ver los problemas en el status quo, e incluso tienen sus propias ideas sobre cómo resolverlos, y tienen menos que perder si promueven el cambio. Pero les falta la autoridad para hacer ese cambio realidad, para lo cual necesitan conectarse con los autorizadores.

En situaciones como esas, para que el cambio se dé debe primero producirse la conexión entre el autorizador y el que ha identificado el problema. Zongo encontró a ese agente en la persona de Henri Bessin, un respetado académico a quien Zongo conocía de cuando él mismo enseñaba contabilidad y finanzas. Bessin tenía suficiente receptividad y respeto en el gobierno burkinabés como para justificar el nombramiento por parte de Zongo de nuevo jefe de la entidad a cargo de combatir la corrupción. Bessin también era lo suficientemente independiente como para traer nuevas ideas, dada su trayectoria en Francia y en otros lugares. Algo que era también importante, sin embargo, es que él no tenía la experiencia de implementación en Burkina Faso que había en las organizaciones ya existentes que también trabajaban para reducir la corrupción (incluyendo los cuerpos de inspección, auditoría e investigación). Como resultado, él acudió a esas entidades (C, D y E en el gráfico), e inició su trabajo con un informe conjunto sobre lo que se había hecho hasta entonces y lo que habría de hacerse en el futuro. A Bessin le faltaba también experiencia directa trabajando con los distintos tipos de corrupción financiera en la provisión de servicios que tanto preocupaban a la población, pero descubrió que el Banco Mundial sí tenía esa experiencia y lo reclutó para lo que ayudaran (aunque ellos eran parte de un círculo social distinto que apenas se solapaba con el suyo).

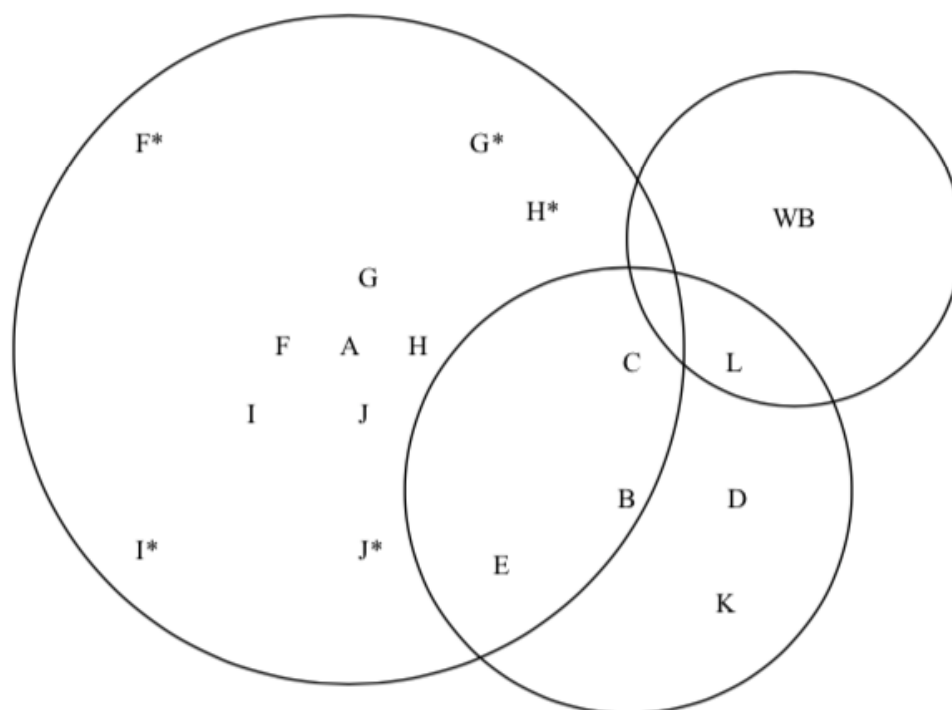
Esta es una manera simplificada y resumida de mostrar cómo empezó la reforma en Burkina Faso. Notemos sin embargo que se puede ver claramente que múltiples agentes necesitaban la reforma y jugaron distintos roles en partes diferentes de la red de reforma. Esto no era la labor de una sola persona, sino que fue desde el principio el trabajo de un gran conjunto de agentes. Un amplio involucramiento como este es lo que ayuda a superar las restricciones de la agencia incorporada, pues de esta manera los autorizadores pueden apoyar la reforma incluso si no saben cuál es el problema central o cuáles son las soluciones, y con un riesgo menor que cuando actúan solos por su cuenta (si el involucramiento y el apoyo son lo bastante amplios como para proyectar legitimidad sobre la reforma o la intervención de política).

Como dijimos en la introducción, la reforma creció (o escaló) a partir de ese punto. El reporte que produjeron Bessin y sus colegas con ayuda del Banco Mundial fue bien recibido y auspiciado por el Primer Ministro en una reunión pública muy inspiradora, y se convirtió en

una herramienta que el Primer Ministro podía usar para animar a otros miembros del gabinete a que se reunieran con Bessin y su equipo, en un taller dirigido a la identificación de nuevas actividades y oportunidades de intervención para las autoridades anti-corrupción. El Gráfico 2 marca a esos otros ministros como F, G, H, I y J; todos cercanos al centro de poder y al Primer Ministro A. Se les pidió que identificaran los mayores problemas que estaban encarando mientras Bessin les explicaba que su equipo los ayudaría a descubrir las causas de riesgo asociadas a esos problemas (en gran medida como lo hubiera hecho un ejercicio de deconstrucción). No todos los ministros estuvieron de acuerdo en participar en esta iniciativa, pero el grupo que sí lo estuvo dio a Bessin y sus colaboradores autoridad para trabajar con gente de sus respectivos ministerios (F*, G*, H*, I* y J*). Estas personas resultaron ser vitales para el trabajo, porque conocían sus sectores, ministerios y departamentos mejor que nadie en el equipo de Bessin. En este último habían entrado también algunos consultores locales (que vemos como 'K' en el gráfico) y asesores del Banco Mundial (L), que proporcionaron nuevas habilidades y dinero para hacer los pilotos de mapas de riesgo.

Estos pilotos de mapas de riesgo demostraron lo que una auditoría interna y un control de calidad podían darle al gobierno, y cómo estas herramientas podían resolver los problemas que preocupaban a ciertos miembros del gabinete. Esto hizo que otros ministros se sumaran a un conjunto expandido de ejercicios de mapas de riesgo, unos meses más tarde. Al mismo tiempo, el financiamiento para entrenamiento empezó a crecer (gracias a fuentes adicionales de recursos) y al equipo de Bessin se le ofrecieron oportunidades de formación en Francia. Cada uno de estos avances, así como muchos otros a los que nos referimos en la introducción, involucraban la adición de gente al proceso de reforma, lo que ayudaba a consolidar las victorias y a construir más (en el espíritu de la sustentabilidad dinámica) y a impulsar el escalamiento 4-D: más entidades estaban siendo cubiertas por la intervención (escalamiento cuantitativo), la organización de Bessin estaba aprendiendo nuevas actividades (escalamiento funcional), su mandato estaba creciendo (escalamiento político) y las colocaciones de recursos estaban expandiéndose (escalamiento organizacional).

Gráfico 2 Una agencia incluso más amplia a medida que el cambio escala y progresa



Fuente: Análisis de los autores basado en el enfoque de Andrews (2013, capítulo 9)

La importancia del involucramiento amplio y profundo debería ser obvia, incluso en estos gráficos tan simples y sintéticos. También debería ser evidente que los esfuerzos para construir capacidad institucional demandan más amplitud y profundidad a medida que uno trata de implementar acciones reales y luego hacerlas escalar (en cualquiera de las cuatro dimensiones del escalamiento a las que nos hemos referido). El involucramiento amplio significa una autoridad expandida, una mejor percepción de los problemas, un inventario mejorado de ideas para resolver problemas, una visión más precisa de los desafíos de implementación, entre otras cosas. Todo esto contribuye a hacer menos opacos los desafíos complejos, a mejorar nuestra comprensión de ellos y a crear acuerdos sobre qué hacer.

Cuando hablamos de involucramiento amplio no nos estamos refiriendo a tener mucha gente metida en los esfuerzos de construcción de capacidad institucional. Como en el ejemplo que presentamos arriba (en los gráficos 1 y 2), el involucramiento amplio es aquel en el que muchas personas proveen roles de liderazgo real y efectivo desde muchos lugares distintos en la estructura social o estatal. En este ejemplo, esto incluye el liderazgo del Primer Ministro, el de Bessin, el Banco Mundial, algunos otros miembros del gabinete y todos los que asumieron riesgos para involucrarse en el proceso de cambio. Los distintos roles que jugaron estos agentes

fueron vitales para asegurar que el proceso de encontrar y adaptar se beneficiara de muchas ideas y perspectivas diferentes. Adicionalmente, tener gente en varias posiciones en el sistema permite expandir la cobertura y la difusión de nuevas ideas y capacidades—todo lo cual es esencial si uno quiere garantizar un escalamiento 4-D y una sustentabilidad dinámica (dado que hay mucha gente echando adelante la reforma, no solo uno o dos padrinos).

Podemos ver este alcance y esta diversidad de involucramiento en otros casos, como las reformas que discutimos en documentos de trabajo anteriores (Andrews *et al.* 2016a, 2016b, 2016c). Las reformas presupuestarias en Suecia surgieron de una mezcla de contribuciones (de ideas y autoridad, recursos y tiempo) desde especialistas en *think tanks*, políticos y expertos en el parlamento, burócratas de carrera en el ministerio de Finanzas, la nueva ministra de Finanzas, funcionarios en otras partes del gobierno nacional y miembros de gobiernos locales, entre otros. La diversidad de ideas llevó a reformas creativas, y la amplitud del involucramiento significó que las reformas podían difundirse a lo largo del gobierno —y aceptadas por grupos de agentes muy distintos, que podían implementarlas y escalarlas de manera sostenida.

Las reformas del sector privado en Mantia cuentan una historia similar. Un equipo en el ministerio de Industria tenía el mandato de liderar estas reformas, pero solo había podido llegar al punto que le permitían los vínculos que había forjado con otras agencias gubernamentales (maneja más de 40 desafíos en configuraciones organizacionales muy distintas). Esto incluía la oficina de aduanas, los ministerios de infraestructura y tierras, las agencias de servicios sociales, la oficina del Primer Ministro y varios gobiernos locales. Las conexiones con todas estas entidades se hicieron con gente real, que necesitaba motivación, poder y autoridad para involucrarse, pero una vez que lo hicieron regaron las ideas y la urgencia de la reforma por el interior de sus propias organizaciones, produciendo impactos a escala mediante un proceso orgánico de difusión.

Estos ejemplos ilustran por qué es tan importante el involucramiento amplio, pero no ayudan a entender exactamente a quiénes necesitamos en ese involucramiento, o cómo podemos movilizar y organizar a esas personas para impulsar el cambio a escala. Pasamos a ese asunto a continuación.

5 Tenemos una lista de referencias en el capítulo 7 para mostrar las fuentes a las que nos referimos en el caso sueco. La diversidad misma de estas fuentes pone de bulto la diversidad involucrada en esa historia.

La gente que necesitas

La idea de que amplios conjuntos de agentes son necesarios para el éxito de los cambios genera muchas preguntas. ¿Quiénes deben proporcionar esa agencia? ¿Cuándo? ¿Cómo? En 2008, un grupo de donantes llamado la Global Leadership Initiative (Iniciativa Global de Liderazgo) encargó un trabajo que respondiera esas preguntas (Andrews, *et al.* 2010). La investigación comenzó por seleccionar reformas en las que el cambio parecía estar progresando exitosamente en algunos de los contextos más arduos que uno podía imaginar, como el Afganistán de posguerra, Ruanda y la República Centroafricana. Para entender mejor el cambio que experimentaron estas iniciativas, se identificó y entrevistó a los participantes de estas reformas y a quienes las observaron de cerca, mediante un protocolo estructurado. Se les hicieron preguntas acerca de quiénes lideraron las reformas al comienzo y en los años siguientes, y sobre por qué esos agentes eran vistos como líderes.

Cuando se les preguntó sobre líderes al comienzo de las reformas, 148 de los entrevistados señalaron a 103 agentes, a lo largo de 12 iniciativas de cambio. Esto reforzó la idea de que en las reformas hacen falta muchos agentes, no solo como participantes sino como proveedores de *liderazgo*. A los entrevistados se les pidió que dijeran por qué estos agentes eran líderes. Todas las respuestas fueron transcritas, resumidas y clasificadas según los temas que iban surgiendo. Esto ayudó a identificar las funciones que ejercían las personas identificadas como líderes:

- daban autoridad formal para el cambio;
- daban inspiración y motivación;
- señalaban los problemas que necesitaban del cambio;
- aportaban ideas de soluciones;
- proveían recursos financieros necesarios para iniciar los cambios;
- empoderaban a otros agentes, dando apoyo práctico y continuo;
- daban consejos sobre la implementación para asegurar que los diseños de las reformas fueran realistas;
- ayudaban a que pequeños grupos de agentes interactuaran directamente, al hacerlos coincidir en sus intervenciones;
- eran conectores que llegaban más allá de los grupos y equipos centrales para facilitar vínculos directos entre agentes dispersos.

En el trabajo de seguimiento (Andrews 2015a) vemos que estas funciones están por lo común presentes en las grandes iniciativas de reforma. Es interesante que también hemos visto que la persona que suele ser vista como el padrino o que es identificada como el líder

usualmente juega tres de estos roles funcionales (y muy rara vez algún otro): autorizador, motivador o convocante.

Esto es lo que vemos que hizo el Primer Ministro en Burkina Faso: autorizar y re-autorizar la reforma en varios puntos, motivando a todas las partes durante la producción del reporte e incluso después de eso, y convocando a otros miembros del gabinete para discutir los próximos pasos. Nuestra presentación resumida del caso de Burkina Faso también resuena con los hallazgos de la Global Leadership Initiative en cuanto a que la agencia y el liderazgo fueron ampliándose a medida que la implementación avanzaba y que las intervenciones escalaban (Andrews *et al.* 2010). Los investigadores de la GLI identificaron 146 agentes como líderes en la implementación de las 12 reformas. Esto era 43 más que los identificados al comienzo de las reformas (un ensanchamiento de la agencia de un 30 %).

Cuando se les preguntó por qué habían identificado a esos agentes como líderes de implementación, los entrevistados de nuevo pensaron de manera predominante en lo que esos agentes habían hecho para facilitar el cambio. En esta etapa había una mayor proporción de líderes dando autoridad formal que al comienzo del proceso (19 % frente a 16 %). La expansión de este grupo de autorizadores era un reflejo de la formalización creciente de las reformas de capacidad institucional a lo largo del tiempo (lo cual requería una mayor autoridad formal), así como del hecho de que la mayoría de las reformas se habían vuelto más dispersas durante la implementación (y hace falta una autoridad más difundida cuando hay más organizaciones involucradas, como podemos ver en el ejemplo de Burkina Faso). Otras funciones que demostraron ser relevantes en la fase de implementación incluían:

- la provisión de asesoría sobre la implementación (que creció de 6 % a 17 %, lo que indicaba un mayor foco en la acción aplicada en diversos contextos);
- el empoderamiento de otros grupos para que participaran (que subió del 9 % al 12 %);
- la identificación y la comunicación del problema (que subió de 4 % a 7 %); y
- el facilitar la conexión con grupos dispersos (que pasó del 10 % al 14 %, mostrando cuánto importa la conectividad cuando queremos que una reforma escale).

La evidencia que dejan estas intervenciones sugiere que los esfuerzos para construir capacidad institucional requieren contribuciones de liderazgo de parte de muchos agentes durante la fase inicial, e incluso más durante la implementación y el escalamiento. También ayuda a señalar los tipos de personas que estos procesos requieren, de acuerdo con los roles que deben ejercer. La Tabla 1 resume las funciones clave que esta gente debe aportar en las tres categorías más usadas (por los teóricos de la funcionalidad) para definir los roles de la promoción del cambio (Hackman y Walton, 1986): la *contribuciones esenciales* se refieren a

las que aportan ideas que hacen que el cambio ocurra; las *contribuciones procedimentales* son las que navegan en los sistemas y las normas organizacionales; y las *contribuciones de mantenimiento* son las relaciones vitales para movilizar a otras personas para que participen en el proceso de cambio.

Tabla 1. Los roles que necesitas de la gente que se involucra en tu iniciativa de construcción de capacidades

Conjunto de funciones	Roles
Contribuciones esenciales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir, comunicar problemas 2. Producir ideas de reforma 3. Visualizar su implementación
Contribuciones procedimentales	<ol style="list-style-type: none"> 4. Proveer autoridad formal 5. Motivar e inspirar la reforma 6. Empoderar a otros agentes 7. Proveer soporte financiero
Contribuciones de mantenimiento	<ol style="list-style-type: none"> 8. Convocantes de grupos pequeños 9. Conectores a agentes dispersos

Fuente: Andrews (2013)

Debes asegurarte de que tu iniciativa involucre a gente que juega estos roles, y que los padrinos ocupen potencialmente tres de esos papeles (el de autorizador, el de motivador y el de convocante) pero también tener a mano otros que garanticen que los demás estén presentes. Para ayudarte en esto, la Tabla 2 te da la oportunidad de reflexionar sobre la gente que crees que jugará distintos roles en la estrategia que has estado desarrollando para enfrentar el reto complejo que identificaste en el capítulo 6. Tómate unos minutos para rellenar la tabla, con nombres de personas reales. Fíjate dónde tienes brechas, así como dónde tienes muchos nombres disponibles; esto te dará una idea de dónde tu *estrategia de agencia* debe enfocarse (o tal vez dónde puede relajarse).

Tabla 2. ¿Quiénes jugarán los roles que necesita tu iniciativa?

Conjunto de funciones	Roles	Quiénes creen que ejercerán esos roles
Contribuciones esenciales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir, comunicar problemas 2. Producir ideas de reforma 3. Visualizar su implementación 	
Contribuciones procedimentales	<ol style="list-style-type: none"> 4. Proveer autoridad formal 5. Motivar e inspirar la reforma 6. Empoderar a otros agentes 7. Proveer soporte financiero 	
Contribuciones de mantenimiento	<ol style="list-style-type: none"> 8. Convocantes de grupos pequeños 9. Conectores a agentes dispersos 	

Fuente: Andrews (2013)

Movilizando a la gente para construir capacidades a escala

Es útil identificar quiénes van a ejercer esos distintos roles que se necesitan para una construcción efectiva de capacidades. Pero también puede ser frustrante, porque la lista probablemente sea larga y la gente que está en ella viene de ámbitos muy diferentes. Puede que te estés preguntando cómo los movilizarás a todos hacia un proceso PDIA. Esta sección trae algunas ideas al respecto, derivadas del trabajo de Silvia Dorado y de la aplicación más reciente de Westley *et al.* (2013). Dorado llama “recursos” a las funciones como las de la Tabla 10.2, que los agentes proporcionan, y que son “integrales al cambio” (Dorado 2005, 390). Ella señala tres enfoques para movilizar esos recursos: aumentar la capacidad de negociación, convocar, y acumular. Solemos usar esos enfoques cuando movilizamos agentes para los procesos PDIA, más un cuarto, que llamamos “conectar”.

Aumentar el poder de negociación consiste en el proceso mediante el cual los agentes con habilidades políticas inician el cambio al identificar proyectos, y luego construyen apoyo

interno y externo para echarlo adelante. Este proceso depende de tener agentes que pueden influir en el cambio desde una posición central y simultáneamente identificar gente que provea ideas alternativas y las empaquete como soluciones viables. Esto lleva a la necesidad de contar con un autorizador que está incorporado en el contexto pero no muy firmemente, o que está conectado (directa o indirectamente) con quienes proveen ideas o con quienes las traducen. El Primer Ministro Zongo debe haber jugado este rol al comienzo del caso de Burkina Faso. Él estaba muy metido en la política local, pero también gozaba de conexiones fuera de esa esfera, las cuales usó para identificar y nombrar a Bessin (quien estaba menos incorporado y podía aportar una voz de cambio legítima que aumentara la visión de Zongo).

El enfoque de negociación usualmente involucra estrategias discutidas en Andrews *et al.* (2016a), en las que quienes están trabajando con el autorizador construyen urgencia y aceptación en torno a problemas establecidos. Esto es lo que Bessin hizo (con la ayuda del Banco Mundial) al lograr que ciertos ministros pensarán en los problemas que tenían (como un punto de acceso al cambio). También es el enfoque que las autoridades de Mantia usaron para obtener apoyo de otros ministros y agencias —el mostrar a estas agencias que las empresas enfrentaban problemas relacionados con sus áreas de experticia hizo que les dieran su apoyo. Aparte de esa capacidad de negociación, el enfoque de convocar implica crear arreglos inter-organizacionales que juntan a distintas personas y a sus recursos y fortalezas funcionales para que “se lancen a un proceso de cambio” (Dorado 2005, 391). Hay eventos que se pueden usar para impulsar esta convocatoria, como el taller inter-ministerial en Burkina Faso, y también se puede echar mano de mecanismos como las coaliciones y los equipos, como en los casos PDIA de Mantia y Nostria, que vimos en capítulos anteriores. Los equipos son esencialmente mecanismos de convocatoria que reúnen a agentes selectos, en repetidas intervenciones, para que combinen esfuerzos en la búsqueda de soluciones en torno a problemas compartidos. Un convocante suele hacer falta para juntar a los equipos o las coaliciones, porque las oportunidades de involucramiento y coordinación no son orgánicas. Este jugador clave es un “agente catalizador” que congrega a actores “desinformados, inseguros o escépticos para que exploren posibilidades de cooperación” (Kalegaonkar y Brown 2000, 9). Tanto el Primer Ministro Zongo como el profesor Bessin jugaron este rol en Burkina Faso, especialmente al juntar a los miembros del gabinete para la discusión, pero también a los equipos para que trabajaran en mapas de riesgo reales.

Es importante advertir aquí que los mecanismos de convocatoria como los equipos toman mucha energía y esfuerzo para que funcionen bien. Uno debe tener también el proceso correcto para esto. Con la intención de ayudar con esta tarea, hemos incorporado a la PDIA

unos pocos elementos clave del proceso, como por ejemplo el énfasis en la repetición de las intervenciones de acción. Los estudios muestran que los equipos trabajan mejor cuando trabajan juntos, y las actividades repetidas ayudan a asegurar que esto pase. El énfasis en identificar un problema claro a resolver y una meta (el problema resuelto) también es crucial para cualquier equipo (los estudios muestran que los equipos enfocados y dirigidos a una meta son más efectivos).

Los conectores juegan un rol similar al de los convocantes, aunque hacen vínculos entre agentes sin que necesariamente esos agentes se junten. El conector le da entonces a la reforma y a otras intervenciones un “alcance” —asegurando que grupos dispersos puedan participar por encima de las distancias y las diferencias. Considera la manera en que Bessin conectó al Primer Ministro y a otras agencias con las capacidades de las empresas locales de consultoría, indirectamente, para asegurar que los primeros se beneficiaran del talento de estas últimas.

En su estudio sobre las reformas, Andrews *et al.* (2010) encontraron que las funciones de liderazgo más importantes en todos esos 12 casos se relacionan con convocar y conectar. Los convocantes juntan pequeños grupos de agentes clave, con lazos directos, para que inicien la reforma y la guíen. Hicieron esto sobre todo con la celebración de reuniones formales e informales y estableciendo diversos equipos, que se convertirían en el centro neurálgico de las reformas. En contraste, los agentes conectores crearon lazos indirectos entre otros actores para facilitar una interacción amplia, asegurando que las ideas fueran compartidas entre los grupos centrales de la reforma y los agentes dispersos que estaban experimentando con nuevas propuestas. Estos conectores fueron particularmente importantes en la implementación, donde el de los agentes dispersos también fue mayor —lo que impulsó la difusión de los cambios y permitió que las nuevas capacidades pasaran a una mayor escala.

Estos roles de convocatoria y conexión son vitales en el proceso de movilización en muchas reformas exitosas. El trabajo en Mantia y Nostria involucró reuniones regulares, por ejemplo, que fueron organizadas y facilitadas por gente específica que tenía los rasgos típicos de los convocantes: generan confianza en mucha gente, son organizados y persuasivos, y están abiertos a las ideas de otros. Es importante notar que estas personas eran a menudo las que menos hablaban en esas reuniones, y cuando participaban era para animar las conversaciones o facilitar la reflexión. En ambos ejemplos, el convocante trabajó con equipos relativamente pequeños (de 5 a 7 personas) con los que se veía cara a cara regularmente. Estas personas se conectaron con otros grupos e individuos fuera del grupo central, además, lo que hizo que el alcance se ampliara.

Los arreglos de convocatoria y conexión que describimos aquí tal vez pueden ilustrarse mejor con la metáfora de un copo de nieve, como se ve en el gráfico al comienzo de este capítulo, que usamos en otro trabajo sobre la organización (McKenna y Han 2014). Un equipo central es convocado en el centro del copo, mientras que todos los miembros se conectan a su vez con gente afuera que convoca sus propios equipos. Esta estructura puede expandirse hacia afuera y permanecer estable gracias a la fuerte convocatoria que tiene en su núcleo. Ofrece un balance entre la necesidad de tener equipos más pequeños (capaces de realmente lograr las cosas) con la de llegar más lejos.

También es interesante darse cuenta de que los agentes que convocan y conectan son más del 25 % de los líderes mencionados en el estudio de la Global Leadership Initiative (Andrews *et al.* 2010). También fue clave el rol de quienes motivaban e inspiraban hacia la reforma, especialmente en los periodos iniciales. Esto indica que hubo cierto aumento de la capacidad de negociación en el proceso de movilización (donde el titular de un alto cargo movilizó a la gente al inspirarla), aunque la coexistencia de estos agentes con los convocantes y los conectores sugiere que la motivación fue insuficiente como movilizador. Los convocantes y los conectores todavía hacían falta, particularmente en el periodo de implementación, donde el rol de los motivadores era más pequeño y el de los conectores crecía. Esto habla, potencialmente, de la importancia de los lazos de los terceros entre poderosos agentes de alto nivel en el centro de una red (como un ministro), y los implementadores en la periferia. Los vínculos directos entre esos agentes no son comunes y ciertamente no conducen a un involucramiento equitativo o un empoderamiento mutuo (sobre todo en contextos jerárquicos). Los implementadores periféricos pueden ver los motivadores cercanos al núcleo, como ministros o incluso alcaldes, como autoritarios poderosos que quieren controlarlos —en tanto subordinados— lo cual activa la resistencia al cambio. Los convocantes y conectores menos prominentes, en contraste, pueden tejer conexiones entre implementadores dispersos y movilizar más efectivamente su involucramiento.

La estrategia final para movilizar la agencia amplia es la de “acumulación”. Esto implica un largo proceso probabilístico donde surgen nuevos diseños y son implementados y difundidos mediante una interacción desorganizada de agentes múltiples. No hay un agente central facilitando esta interacción, lo que ocurre sobre todo por falta de suerte y/o de las características naturales de coordinación de los sistemas sociales abiertos, dos cosas que se dice que surgen cuando un proceso de cambio empieza a tomar forma (y la intervención se hace dinámica). Este es el liderazgo emergente al que se refiere la teoría de la complejidad, que se ejemplifica en un sistema de libre mercado eficaz, donde todos los agentes tienen libertad de

información, movimiento e interacción, y surgen patrones de ideas e involucramiento para impulsar cambios continuos y dinámicos.

¿Cuál es tu rol en la construcción de capacidad institucional?

Es probable que la movilización implique siempre una mezcla de capacidad de negociación, convocatoria, conexión y acumulación. Nosotros ciertamente incorporamos ideas de las primeras tres en el trabajo PDIA que apoyamos; construir autoridad y una narrativa del problema para facilitar la capacidad de negociación, crear equipos para convocar, promover las conexiones con amplitud y esperar el surgimiento de fuerzas acumulativas.

La observación resultante es que la movilización es importante, sin embargo, para asegurar que se produzca la agencia amplia para impulsar el cambio. Será entonces provechoso que reflexiones sobre la viabilidad de usar todas estas estrategias en tu contexto. La Tabla 3 te permite esa reflexión, al pedirte que pienses en quiénes quieres ver ejerciendo los roles clave en cualquier estrategia de movilización (los motivadores para la capacidad de negociación y los convocantes y conectores en la convocatoria). También te pide que pienses en la viabilidad en tu contexto de las dos estrategias. Como en ejercicios previos, tus ideas en esta etapa (respecto a la que asumimos que estás todavía preparándote para una iniciativa) no serán las últimas ni estarán completas. Pero te darán alguna estructura para tu estrategia sobre tu agencia o tu gente, y también un fundamento sobre el cual estructurar tu aprendizaje durante el proceso de reforma. Creemos que vas a volver a pensar sobre estas cosas cuando estés revisando lo que aprendiste de tus distintas iteraciones experimentales, identificando constantemente nuevos colaboradores, oportunidades y restricciones para valerte de distintos mecanismos de movilización.

El reto de movilizar agentes para construir capacidad institucional no es sencillo, al margen del mecanismo que se emplee, especialmente en esos lugares donde las brechas han estado extendiéndose por mucho tiempo (o donde no ha habido nunca la capacidad). Nos gusta pensar en estos desafíos como aventuras o expediciones hacia lo desconocido —en buena medida como la expedición de Lewis y Clark de 1804 que discutimos en Andrews *et al.* (2015). Cualquiera que se apunte a una expedición así tiene que estar consciente de las exigencias y los riesgos del viaje; esto no es lo mismo que construir un camino o que conducir un carro por él, siguiendo un mapa. La travesía es peligrosa y potencialmente costosa, y por tanto embarcarse en ella requiere pensarlo muy bien. Es un proyecto que traerá fracasos, en el que habrá días donde cuesta ver los fracasos como lecciones (algo que nosotros claramente

defendemos). Pero también puede ser muy emocionante y gratificante, y dará energía y poder a quienes estén dispuestos a intentar cosas nuevas, aprender y adaptarse.

Tabla 3. Cuál mecanismo/estrategia de movilización se ajusta mejor a tu situación

Mecanismo/estrategia	Jugadores clave	Consideraciones sobre el contexto
Capacidad de negociación	¿Quiénes son los motivadores?	¿Hay asuntos de confianza o poder que puedan minar la motivación? ¿Cuánto alcance tienen los motivadores?
Convocatoria y conexión	¿Quiénes son los convocantes? ¿Quiénes son los conectores?	¿Se están usando mecanismos como la creación de equipos? ¿Son los movilizadores neutrales y respetados? ¿Cuán organizados están los movilizadores?
Acumulación	Ninguno	¿Cuán abierto y emergente es tu contexto? ¿Pueden los agentes trabajar libremente unos con otros?

Te agradecemos que hayas llegado al final de este libro y solo podemos imaginar que lo has hecho porque de hecho tienes apertura a este tipo específico de experiencia. Hemos estado trabajando con gente en todo el mundo que está sedienta de una nueva manera de hacer desarrollo, y en particular de trabajar con gobiernos en países en desarrollo. Puedes querer ser

parte de la comunidad. Ahí conocerás gente que está tratando de probar nuevas cosas, de trabajar iterativamente, y de superar los límites. No todo el mundo está usando el enfoque PDIA como lo presentamos aquí, y eso es apropiado e importante: mientras más varíen los métodos, más chance nos dan de aprender.

Mientras consideras tus próximos pasos al terminar de leer este documento de trabajo, queremos hacerte una última sugerencia: trata de pensar en cuáles son tus roles en el manejo de los desafíos en los que estás trabajando. Usa la Tabla 4 para hacer esto.

Tabla 10.4. ¿Cuál rol vas a jugar en el esfuerzo que elegiste para construir capacidad institucional?

Conjunto de funciones	Roles	¿Cuál rol jugarás y por qué?
Contribuciones esenciales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construir, comunicar problemas 2. Producir ideas de reforma 3. Visualizar su implementación 	
Contribuciones procedimentales	<ol style="list-style-type: none"> 4. Proveer autoridad formal 5. Motivar e inspirar la reforma 6. Empoderar a otros agentes 7. Proveer soporte financiero 	
Contribuciones de mantenimiento	<ol style="list-style-type: none"> 8. Convocantes de grupos pequeños 9. Conectores a agentes dispersos 	

Fuente: Andrews (2013)

Asegúrate de no identificarte a ti mismo como alguien que juegue más que tres roles, por favor. Esa es tu regla de oro para limitar el número de roles que cualquiera puede ejercer en cualquier esfuerzo de construcción de capacidad institucional. Cada rol implica riesgos, y pensamos que la gente que juega más de tres roles se expone a demasiados riesgos y a poner su propia supervivencia en juego. Además, creemos que hacen falta los grupos para hacer que el cambio se dé y para construir capacidad institucional, y que vas a limitar el tamaño de tu grupo si ocupas demasiados roles. Buena suerte en todos tus esfuerzos para construir capacidad institucional, y asegúrate por favor de chequear con nosotros tus progresos.

Referencias

- Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge.
- Andrews, M. 2015a. Explaining Positive Deviance in Public Sector Reform. *World Development* 74(10), pp.197-208.
- Andrews, M. 2015b. Doing Complex Reform Through PDIA: Judicial Sector Change in Mozambique. *Public Administration and Development*, 35(4), pp.288-300.
- Andrews, M., McConnell, J., and Wescott, A. 2010. *Development as Leadership Led Change*. Washington, DC: World Bank.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. 2013. *Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)*. *World Development* 51(11), pp. 234-244.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. 2015. The Challenge of Building (Real) State Capability. Harvard Center for International Development Working Paper 306.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. 2016a. Doing Problem Driven Work. Harvard Center for International Development Working Paper 307.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. 2016b. Managing your authorizing environment in a PDIA process. Harvard Center for International Development Working Paper 312.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. 2016c. Doing Iterative and Adaptive Work. Harvard Center for International Development Working Paper 313.
- Battilana, J. and D’unno, T. 2009. Institutional work and the paradox of embedded agency. *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organizations*, pp.31-58.
- Battilana, J., Leca, B. and Boxenbaum, E. 2009. How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), pp.65-107.
- Bushe, G. 2013. Generative process, generative outcome: The transformational potential of appreciative inquiry. *Organizational generativity*, pp.89-113.
- Dorado, S. 2005. Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. *Organization Studies* 26(3), pp. 385–414.
- Duncan, A. and Williams, G. 2012. Making Development Assistance More Effective Through Using Political-economy Analysis: What Has Been Done and What Have We Learned?. *Development Policy Review*, 30(2), pp.133-148.

- Edmondson, A. and Singer, S. 2012. Confronting the Tension Between Learning and Performance. *Reflections*, 11(4), pp. 34-43.
- Erickson, F. 2014. Scaling Down: A Modest Proposal for Practice-Based Policy Research in Teaching. *Education Policy Analysis Archives*, 22(9), pp.9-21.
- Faustino, J. and Booth, D. 2014. *Development Entrepreneurship: How donors and leaders can foster institutional change*. London: Overseas Development Institute.
- Feldman, M. and Pentland, B. 2003. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, 48(1), pp.94-118.
- Finnigan, K., Daly, A. and Che, J. 2013. Systemwide reform in districts under pressure: The role of social networks in defining, acquiring, using, and diffusing research evidence. *Journal of Educational Administration*, 51(4), pp.476-497.
- Greenwood, R., and Hinings, C. 1996. Understanding Radical Organisational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism. *Academy of Management Review* 21, pp.1022–1054.
- Greenwood, R., Suddaby, R., and Hinings, C. 2002. Theorising Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutional Fields. *Academy of Management Journal* 45(1), pp.58–80.
- 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.
- Guillén, M. 1994. *Models of management: Work, authority, and organization in a comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hackman, J. and Walton, R. 1986. Leading Groups in Organizations. In Goodman, P. S. (Ed.). *Designing Effective Work Groups*. San Francisco: Jossey-Bass, pp. 72–119.
- Heifetz, R., Grashow, A. and Linsky, M. 2009. *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*. Cambridge, MA: Harvard Business Press.
- Herbst, J., 2014. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: 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.
- 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.
- Kalegaonkar, A., and Brown, D. 2000. Intersectoral Cooperation. Lessons for Practice. *IDR Reports* 16/2. www.jsi.com/idr/IDRreports.com.
- 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). London: Routledge.
- Levy, B. 2014. *Working With the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. New York: Oxford.
- Li, M. and Armstrong, S. 2015. The relationship between Kolb's experiential learning styles and Big Five personality traits in international managers. *Personality and Individual Differences*, 86, pp.422-426.
- McCann, L., Hassard, J., Granter, E. and Hyde, P. 2015. Casting the lean spell: The promotion, dilution and erosion of lean management in the NHS. *human relations*, 68(10), pp.1557-1577.
- Myers, R. 2000. Going to Scale: Expansion vs. Association, in Evans, J., Myers, R. and Ifield, E. *Early Childhood Counts: A Programming Guide on Early Childhood Care for Development*. (Washington, D.C. : World Bank.
- Nair, S. and Howlett, M. 2015. Scaling up of Policy Experiments and Pilots: A Qualitative Comparative Analysis and Lessons for the Water Sector. *Water Resources Management*, 29(14), pp.4945-4961
- Oliver, C. 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13, pp.563–588.
- Radnor, Z. and Walley, P. 2008. Learning to walk before we try to run: adapting lean for the public sector. *Public Money and Management* 28(1), pp.13-20.
- Samoff, J., Sebatane, E. and Dembélé, M. 2001, October. Scaling up by focusing down: Creating space to expand education reform. In *Paper revised for inclusion in the publication resulting from the Biennial Meeting of the Association for the Development of Education in Africa held in Arusha, Tanzania*, pp.7-11.
- Senge, P. 2014. *The Dance of Change: The Challenges to Sustaining Momentum in a Learning Organization*. New York: Crown Business.

- Senge, P. and Kim, D. 2013. From Fragmentation to Integration: Building Learning Communities. *Reflections* 12(4), pp.3-11.
- Seo, M., and Creed, W. 2002. Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27(2) pp. 222–247.
- Steinilber, S. 2013. *Strategic Alliances: Three Ways to Make Them Work*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Unertl, K., Holden, R.J. and Lorenzi, N. 2016. Usability: making it real from concepts to implementation and end-user adoption. In *Healthcare Information Management Systems* (pp. 165-175). Springer International Publishing.
- Uvin, P. and Miller, D., 1996. Paths to scaling-up: alternative strategies for local nongovernmental organizations. *Human Organization*, 55(3), pp.344-354.
- Waddock, S., Meszoely, G., 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.
- Westley, F., Tjornbo, O., Schultz, L., Olsson, P., Folke, C., Crona, B. and Bodin, Ö. 2013. A theory of transformative agency in linked social-ecological systems. *Ecology and Society*, 18(3), pp.27-43.
- Zakocs, R. 2006. What Explains Community Coalition Effectiveness? *American Journal of Preventive Medicine* 30(4), pp.351–361.