

Título:

¿Qué condiciones determinan la permanencia de los cambios en las estructuras de las organizaciones públicas? Un análisis cualitativo comparativo de los cambios en la función ejecutiva de Ecuador (2007-2017)

Autora:

María Imelda Robalino
Instituto de Altos Estudios Nacionales (Quito-Ecuador)

Resumen:

Esta contribución aborda las condiciones bajo las cuales pueden persistir los cambios en las estructuras de las organizaciones públicas. Para responder a esta pregunta, estudiamos diecisiete cambios políticamente importantes en la función ejecutiva de Ecuador, durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa, utilizando el método de análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos (fsQCA). El análisis destaca que la combinación de la dimensión de la organización (Tamaño), la presencia del problema en la agenda de gobierno (Volatilidad) y el involucramiento de un actor político-administrativo en la génesis de la idea, el diseño y, la implementación del cambio (Emprendimiento) promueven la permanencia del cambio.

Introducción:

La literatura sobre la evolución de las estructuras de las organizaciones del poder ejecutivo es esencialmente descriptiva, se centra en el continente europeo y su marco de referencia es la Nueva Gestión Pública. Como ejemplos podemos citar los trabajos de Rolland y Roness sobre Noruega (2009, 2012), Hardiman (2012) sobre Irlanda, y los análisis de la transición poscomunista a la democracia en los países de Europa Central y del Este (Sarapuu, 2012); Nakrošis y Budraitis, 2012; Hajnal, 2012).

Del otro lado, en de América Latina, los temas relacionados con las organizaciones estatales han recibido relativamente poca atención por parte de la ciencia política en comparación con otras áreas (Polga y Trelles 2016: 72). Incluso parecería haber: “un rechazo deliberado a estas cuestiones, lo que hace que el Estado siga siendo una caja negra para buena parte de la literatura especializada” (Minteguiga y Robalino, 2019: 22). En consecuencia, y a pesar de la importancia del poder ejecutivo en la región, existe un vacío por llenar en cuanto a la creación, desarrollo o tamaño de los organismos ejecutivos. Se desconocen las motivaciones que subyacen a las reorganizaciones gubernamentales y cómo se desarrollan estos procesos (Bonvecchi y Scartascini, 2014: 154; Polga y Trelles, 2016: 68-71). Además, el carácter conjetural o descriptivo de parte de la producción de conocimiento (Minteguiga y Robalino, 2019: 22) ha generado un desfase entre la teoría y la realidad empírica existente (Polga y Trelles, 2016: 69).

Entonces, podemos afirmar que, existe un interés en la literatura por estudiar los cambios en las estructuras administrativas de los organismos públicos, pero no se interroga en relación América Latina ni en particular sobre el caso de Ecuador. En este contexto, el objetivo de la investigación fue llenar el vacío existente y aportar nuevos conocimientos empíricos sobre la evolución de las estructuras de las organizaciones públicas, en América Latina. Para lograr este objetivo, analizamos los cambios políticamente importantes la estructura de la función ejecutiva del Ecuador, durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017). Concretamente, la investigación de formuló dos preguntas¹:

- ¿Cómo cambió la estructura administrativa de Ecuador durante este período?
- ¿Qué combinación de factores explica la permanencia de cambios políticamente significativos en las estructuras de funciones ejecutivas durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017)?

Esta ponencia, se concentra en la segunda pregunta y se desarrolla de la siguiente manera. Comienza con la definición y características del método de análisis cualitativo comparado (QCA). A continuación, se aborda el diseño de la investigación: el resultado a explicar, los casos seleccionados y las tres condiciones propuestas para explicar el problema. Finalmente, se describe la aplicación del QCA y los resultados obtenidos.

¹ Investigación doctoral realizada por la autora, bajo la dirección del profesor Christian de Visscher, en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

1. El método del análisis cualitativo comparado (QCA)

Para su creador, Charles Ragin (2008), como para los autores que continuaron su trabajo, el análisis cualitativo comparado (QCA) presenta las siguientes características: (1) es un método basado en la teoría de conjuntos; (2) es un método comparativo; (3) es un enfoque de investigación; y finalmente (4) una técnica de investigación. A continuación, una explicación breve, de cada una de las características:

Primero, QCA es un método basado en la teoría de conjuntos. Los datos que utiliza corresponden a las puntuaciones de pertenencia de los casos a conjuntos que, a su vez, representan conceptos o categorías de la realidad social estudiada. La idea de conjuntos está presente en los sucesivos modelos de QCA. En particular, el modelo de “fuzzy-set QCA” (fsQCA), a diferencia de los anteriores, utiliza categorías abiertas o conjuntos difusos. Aquí, “Cada variable se trata como un conjunto, y cada caso se encuentra dentro de él a través de valores que muestran grados de pertenencia parcial o completa en una escala de 0 y 1” (De La Cruz y Valenzuela, 2014: 6). Luego, las relaciones causales, entre conjuntos, se interpretan en términos de suficiencia y necesidad (Schneider y Wagemann, 2012: 3, 6). El vínculo entre las relaciones establecidas y las nociones de necesidad y suficiencia introduce la complejidad causal que es un pilar central del QCA.

En segundo lugar, el QCA es un método comparativo, orientado a una muestra mediana (de 20 a 50 casos). Como otros enfoques comparativos rigurosos, busca cumplir dos objetivos: por un lado, tener una visión profunda de los casos, captar su complejidad; y, por otro lado, producir un cierto nivel de generalización de las explicaciones que obtiene (Rihoux y Lobe 2009: 223). Por ello, se ha identificado como un puente entre la investigación cualitativa, orientada a casos, y la cuantitativa, orientada a variables (Ragin y Rubinson, 2007: 13).

En tercer lugar, el QCA es un enfoque o protocolo de investigación, porque marca la organización general del proceso y articula las selecciones y decisiones que realiza el investigador, con las operaciones prácticas que debe realizar (Rihoux, 2017: 54). Específicamente, el diseño de la investigación con QCA influirá en: (a) la formulación de la pregunta que será “impulsada por resultados” (Rihoux, 2017: 54). (b) la selección de casos que será intencional y no aleatoria (Rihoux y Lobe 2009: 230). (c) la determinación de las condiciones o variables explicativas que pueden provenir de teorías preexistentes, pero también del conocimiento de los casos (Rihoux y Lobe 2009: 232)

Cuarto, QCA es una técnica de investigación que implica una serie de pasos que constituyen el “momento analítico” y tienen como objetivo encontrar las combinaciones de condiciones que explican el resultado (Rihoux y Lobe 2009). Estos pasos son: la calibración de los datos, la construcción de las tablas de verdad, la minimización lógica y el cálculo de los parámetros de coherencia y cobertura. Estas etapas técnicas del QCA son particularmente transparentes y las decisiones que toma el investigador a lo largo del proceso deben estar motivadas y expresadas (Rihoux y Lobe 2009: 237).

Por otro lado, la literatura también señala ciertos límites a la QCA; consideramos que dos de ellos son los más importantes. Primero, está el “problema de la caja negra”, ya que el QCA no describe el proceso o el “cómo” de las combinaciones causales que explican el resultado, es decir, los mecanismos detrás de las variables. Sin embargo, este será un límite, solo si la investigación persigue este objetivo (De

Meur et.al., 2009: 159-160). Incluso entonces, podría utilizarse, en combinación, con “técnicas orientadas a procesos, como análisis histórico, técnicas de rastreo de procesos, análisis de congruencia, entre otras” (Álamos, 2017: 75). El segundo es el problema temporal, ya que QCA no integra explícitamente la dimensión del tiempo y por lo tanto no ordena cronológicamente las condiciones, o sus combinaciones. Sin embargo, el investigador puede compensar esta ausencia construyendo "condiciones dinámicas", es decir, introduciendo una temporalidad en la definición de casos (De Meur et.al., 2009: 160 - 161) o llevando a cabo el final del análisis para una interpretación de los resultados a partir de las narrativas comunes de los casos (Rihoux y Lobe, 2009: 236).

2. El diseño de la investigación

La pregunta que guía nuestro trabajo es: ¿qué combinación de factores explica la permanencia de cambios políticamente importantes en las estructuras de la función ejecutiva durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017)?

Es decir que: (a) el resultado a explicar es la permanencia; (b) población es el conjunto de cambios en las estructuras de funciones ejecutivas ecuatorianas durante el período 2007-2017; y (c) los casos corresponden a los de mayor trascendencia política, para el proyecto de Revolución Ciudadana (Rihoux, 2017: 56).

2.1. La permanencia del cambio: el resultado a explicar

En la sociología de las organizaciones se han formulado varias proposiciones teóricas para describir y explicar el cambio (Van de Ven y Poole, 1995: 516). Nuestra investigación es parte de la escuela evolutiva, en particular de la "ecología de poblaciones" (Hanan y Freeman, 1977). Para estas teorías, como en la evolución biológica, el cambio en las organizaciones es un ciclo continuo de variación, selección y retención. En la fase de “variación”, se crean nuevas formas de organización y aumentan las poblaciones. Luego está la “selección” provocada por la competencia entre organizaciones para obtener recursos escasos; y como resultado, la población disminuye. Finalmente, está la “retención” de las organizaciones que han superado el proceso de selección y permanecen en la población (Van de Ven, 2013: 614; Van de Ven y Sun, 2011: 64).

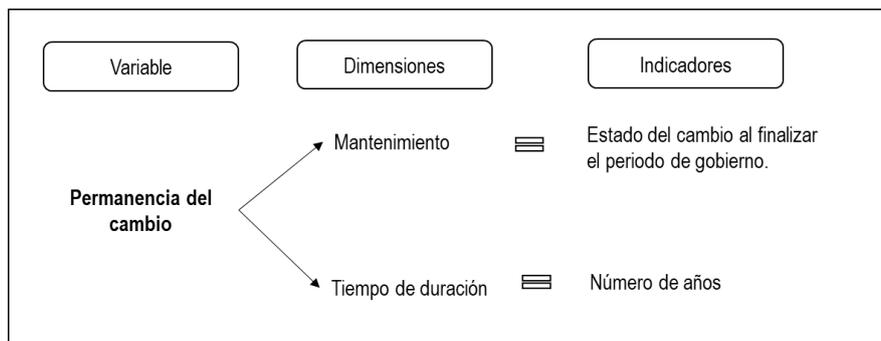
La permanencia también nos lleva a la dimensión temporal de los cambios en las organizaciones y políticas públicas. Para esta literatura, el tiempo es fundamental porque determina: el momento (sincronización entre el cambio y su entorno externo), la velocidad (cuán rápido avanza el proceso de cambio), la secuencia (el orden de sucesión) y la duración del cambio (el tiempo necesario para lograr el cambio) cambios (Capano 2009 y 2013; Poole y Van de Ven, 2004).

Finalmente, en la doctrina jurídica, encontramos que una de las características de la ley es su permanencia. Está ligada a su validez (Nino, 2003: 133) y a los principios de estabilidad jurídica y seguridad jurídica (Suárez, 2020: 150).

A partir de esta literatura, identificamos dos dimensiones para determinar la permanencia de los cambios en las estructuras organizacionales: (a) mantenimiento, es decir, el cambio realizado no ha sido

derogado, durante el período de estudio (2007-2017); y, (b) su duración en el tiempo. Para observar la permanencia se utilizó la base de datos, desarrollada como parte de la investigación, sobre cambios en la estructura de la función ejecutiva ecuatoriana (2007-2017). La base de datos, construida a partir de textos normativos (leyes y decretos presidenciales), registra la fecha de promulgación de la norma y, en su caso, su derogación.

Gráfico 1: operacionalización de la variable permanencia del cambio



2.2. Los casos seleccionados

Para seleccionar los casos se utilizó una combinación secuencial de técnicas cualitativas que cumplieron cuatro criterios: lograr variación en el resultado, respetar la diversidad del conjunto, tener cambios de diferente intensidad y resaltar la importancia sustancial de cada caso. El proceso de selección se llevó a cabo en dos etapas: la preselección fue realizada directamente por el investigador; y la selección en sí se realizó con la participación de expertos consultados según el método Delphi (Robalino y De Visscher, 2021). Como resultado, se seleccionaron veinte casos². Sin embargo, el análisis cualitativo comparativo se realizó sobre diecisiete casos, habiéndose descartado tres casos por no haber obtenido la información necesaria para su procesamiento.

Estos casos son considerados “políticamente importantes” por dos razones. Primero, los cambios en la estructura de la función ejecutiva en el Ecuador, durante el período 2007-2017, estuvieron relacionados con la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (Muñoz, 2007: 63) opuesto a el neoliberalismo de décadas anteriores (Sánchez y Polga, 2018). En otras palabras, todos los cambios estaban orientados a concretar el proyecto político denominado “Revolución Ciudadana” (Robalino, 2021). En segundo lugar, con el fin de ponderar los casos según su importancia política, decidimos consultar a un grupo de expertos integrado por los actores políticos involucrados en los cambios, en particular los titulares de las secretarías nacionales de planificación y desarrollo, la administración pública y gestión política. Estos actores, por su posición en la estructura y sus funciones, tenían una visión más transversal y menos sectorial del proceso (Gobierno Nacional, 2017: 32-33). El Delphi tuvo un segundo objetivo, que era buscar variables explicativas del cambio.

² Los casos seleccionados pueden ser revisados en: <https://journals.sagepub.com/doi/suppl/10.1177/07591063211040230>

2.3. Las variables o condiciones que explican la permanencia del cambio

Para identificar estas condiciones, articulamos dos procedimientos, desarrollados en diferentes momentos de la investigación: una revisión tradicional de la literatura sobre el cambio en las organizaciones, con foco en el sector público; y el uso de expertos a través del método Delphi. Al final, identificamos tres condiciones para explicar la permanencia de cambios en la estructura del poder ejecutivo durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa, en Ecuador: (1) el tamaño de las organizaciones; (2) la volatilidad de los temas de la agenda pública; y (3) emprendimiento político.

El tamaño de las organizaciones

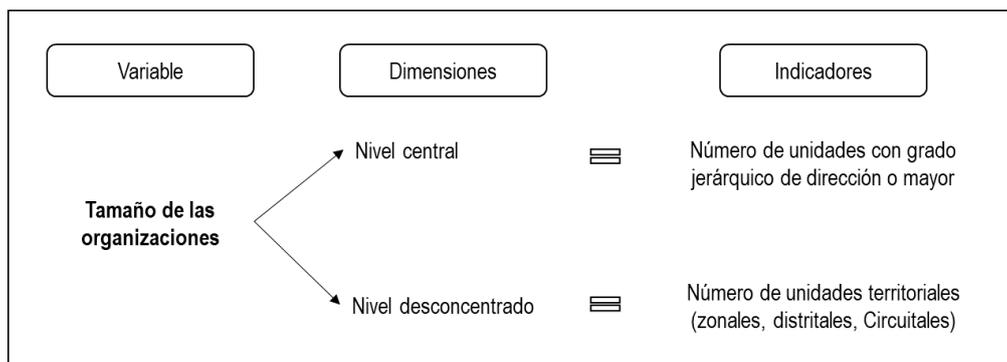
Coincidimos con los estudios de Henderson y Kaplan (2005), Wang (2009) y Adam et.al (2007) quienes afirma que los cambios estructurales que afectan a las grandes organizaciones tienden a ser permanentes (C1).

En la investigación utilizamos la siguiente definición operativa: el tamaño de la organización es igual al número de unidades que tiene en su estructura central o descentralizada, es decir, el concepto tiene dos dimensiones: el nivel central y el nivel descentralizado.

En el nivel central, el tamaño está más relacionado con las funciones de la organización, es decir, el grado de diferenciación horizontal y vertical de su estructura (Blau, 1970: 149; Wang, 2009: 601), mientras que el tamaño en el nivel descentralizado varía según a las habilidades, productos o servicios que la organización debe brindar al público (SENPLADES, 2009: 24-29).

Para observar el tamaño se utilizó, como principal fuente de información, los estatutos orgánicos funcionales de cada organización, publicados entre 2007 y 2017. En los casos en que estos documentos no estuvieran disponibles, se utilizaron los organigramas publicados en las páginas web o proporcionados por las propias organizaciones en respuesta a nuestras solicitudes por escrito. En total, hemos recopilado 32 estatutos y 9 organigramas. El análisis de estos documentos se limitó a contabilizar y registrar el número de unidades administrativas por año, tanto a nivel central como descentralizado, en cada uno de los casos estudiados.

Gráfico 2: operacionalización de la variable tamaño de las organizaciones



La volatilidad de los temas de la agenda pública

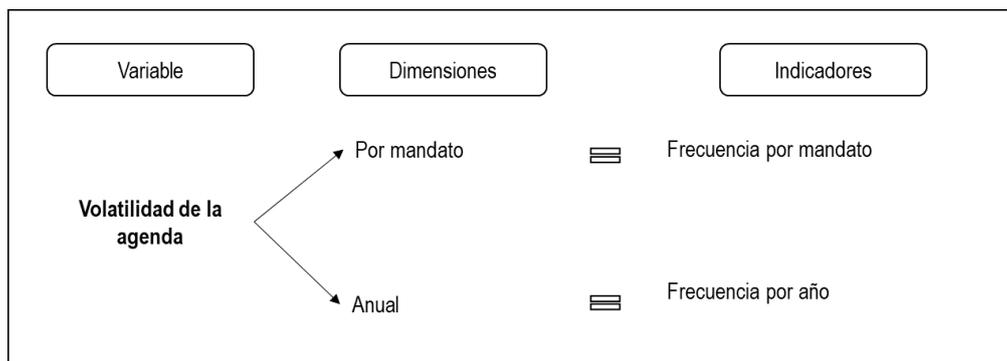
Al respecto, pensamos que los temas que experimentan baja volatilidad en la agenda pública conducen a cambios en las estructuras de funciones ejecutivas, que tienden a ser permanentes (C2). La lógica detrás de esta suposición es que los temas políticos que permanecen en la agenda durante mucho tiempo reciben más atención de los gobiernos y conducen a reformas duraderas. Específicamente, la “baja volatilidad” corresponde al hecho de que un problema político permanece en la agenda política por un período prolongado. Por el contrario, un tema con alta volatilidad “va y viene” o no permanece en la agenda del gobierno por mucho tiempo (Mc Combos and Zhu, 1995; Edy and Meirick, 2019).

Cabe señalar, además, que la delimitación temporal de nuestro estudio corresponde a los diez años del gobierno de Rafael Correa, divididos en tres periodos presidenciales (2007-2009, 2009-2013, 2013-2017). En consecuencia, nuestra definición operativa es la siguiente: la volatilidad de la agenda es igual a la frecuencia del tema en la agenda de gobierno tanto anual como por periodo presidencial. En otras palabras, el concepto comprende dos dimensiones.

Para observar la volatilidad de los temas en la agenda del gobierno ecuatoriano, utilizamos dos tipos de documentos: por un lado, los planes nacionales de desarrollo (PND) que reflejan la volatilidad por mandato presidencial (tres) y por otro lado, los informes presentados anualmente por el Presidente a la Asamblea Nacional que permiten aprehender la volatilidad anual (10).

Estos documentos fueron objeto de un análisis de contenido, utilizando el software Nvivo, para determinar la presencia y frecuencia de cada uno de los casos en los textos (Robledo-Ardila y Ríos-Molina, 2013; Özdem, 2011). Para ello utilizamos como términos de búsqueda el nombre de la organización, sus siglas y algunas palabras clave extraídas de su misión. Obtuvimos así una tabla de frecuencias individuales, por año y por mandato presidencial, para cada caso, así como una tabla global que registra el total de frecuencias de los 17 casos, por mandato y por año.

Gráfico 3: operacionalización de la variable volatilidad de la agenda

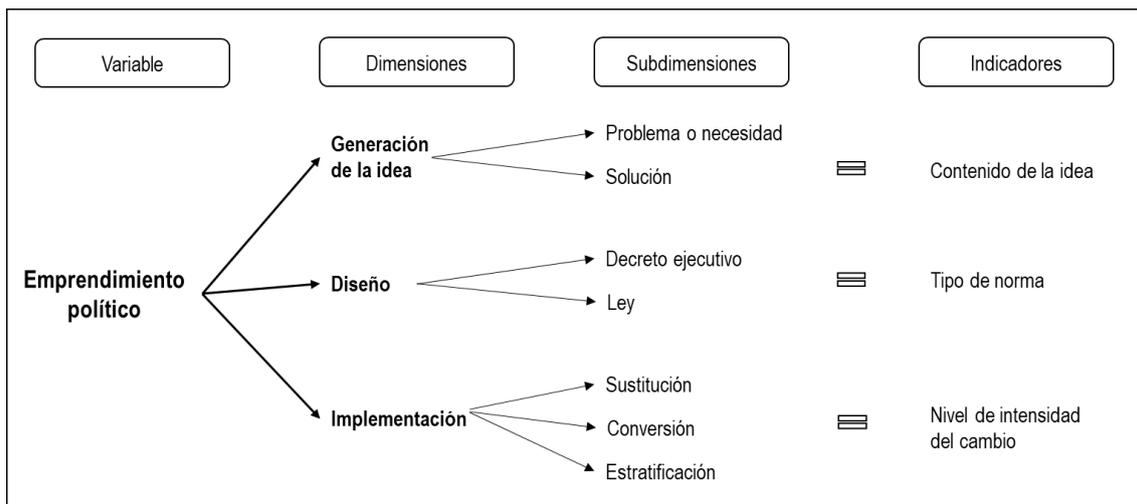


El emprendimiento político

Nuestra investigación sigue la definición de Nancy Roberts y Paula King, para quienes los emprendedores políticos son individuos que participan en las tres fases del proceso de innovación porque "desarrollan una nueva idea, la traducen en una declaración más formal (como una propuesta, proyecto de ley o estatuto) y finalmente contribuir a su implementación en la práctica pública" (Roberts y King, 1991: 151).

Al relacionar cada una de estas dimensiones con nuestro tema de investigación, es decir, cambios en las estructuras de funciones ejecutivas, también destacamos algunas subdimensiones que nos ayudan a operacionalizar la variable (Gráfico 4). En cuanto a la generación de la idea, vemos en Roberts que puede relacionarse con el problema, con la solución o con ambos a la vez. Durante la fase de diseño, las propuestas de los empresarios políticos serán generalmente textos normativos, y más específicamente decretos presidenciales o leyes. Finalmente, la implementación puede variar dependiendo de la intensidad del cambio. Crear una nueva organización desde cero es diferente a modificar una organización existente. Por ello, retomamos la propuesta de varios autores del institucionalismo histórico consistente en distinguir tres niveles de intensidad de cambio: sustitución, conversión y estratificación. El nivel de "anulación" corresponde a la eliminación de organizaciones o la creación de organizaciones completamente nuevas. El segundo es la "conversión", que describe la reorientación de las organizaciones existentes hacia nuevos objetivos. El nivel final, llamado 'estratificación', se refiere a la introducción de elementos nuevos o adicionales en las organizaciones para que algunos rasgos organizacionales permanezcan constantes mientras que otros cambian (Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010).

Gráfico 5: operacionalización de la variable emprendimiento político



3. Aplicación y resultados del Análisis Cualitativo comparado (fsQCA)

3.1. Transformación de datos y calibración

Para operar el conjunto de pasos técnicos del análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos o fsQCA, se requiere una matriz de datos numéricos, que serán calibrados. En la calibración se usa la información empírica de los casos y se les asigna valores de pertenencia o "grados de relevancia" en los conjuntos (Schneider y Wagemann, 2012: 32). Operacionalmente, "calibrar es transformar una variable de intervalo o razón, sin límites aparentes, en una variable que oscila entre [0,1]" (Medina, 2017, p. 120).

Por tanto, previo a la calibración, es necesario transformar o cuantificar (Anguera et.al, 2016; Hannah and Lautsch, 2011) los datos no numéricos para su integración en una única matriz (Love and Corr, 2021). En nuestra investigación, utilizamos índices de medición, elaborados a partir la operacionalización de los conceptos; que si bien se realiza antes de la recopilación de la información (momento deductivo), se fortalece con los primeros análisis (momento inductivo). Con los datos transformados, pasamos a la calibración.

Los resultados de la calibración deben ser leídos desde la teoría de conjuntos. Cada conjunto representa un concepto o una categoría de la realidad social estudiada y los datos corresponden a las puntuaciones de pertenencia de los casos. En nuestro análisis, hay cuatro conjuntos: el resultado y las tres condiciones que proponemos para explicar su ocurrencia. De acuerdo con nuestras suposiciones, estos conjuntos son:

- Cambios permanentes (Permanencia)
- Organizaciones Grandes (Tamaño)
- Frecuencia de temas en la agenda de gobierno (Volatilidad)
- Actores político-administrativos involucrados en la idea, diseño e implementación del cambio (Emprendimiento).

A partir del proceso de calibración, propuesto por Charles Ragin (2008, 85-94) y utilizando las etiquetas verbales del mismo autor, clasificamos los casos de la Tabla 1 según su grado de pertenencia.

Tabla 1: Clasificación de los casos según su grado de pertinencia

Etiqueta verbal	Grado de pertinencia	Cambios permanentes	Organizaciones Grandes	Frecuencia de temas en la agenda de gobierno	Emprendedores
<i>Full membership</i>	0.993	CONAM (0.965913) SENPLADES (0.965913) CDS (0.965576) CPE (0.965576) MICSIE (0.965576)	SENPLADES (0.973277) CNT (0.971419)	SENPLADES (0.989468) SENESCYT (0.952573)	SENAGUA (0.983874) CNEL (0.952573) ECU911 (0.952573)
<i>Threshold of full membership</i>	0.953	MJDHC (0.9497) SENAGUA (0.935344)	ECU911 (0.948706) CNEL (0.914828)	MJDHC (0.894998744)	SENESCYT (0.94146) MJDHC (0.941462)
<i>Mostly in</i>	0.881	CNT (0.856385) SENESCYT (0.800786)	MJDHC (0.8489403) SENESCYT (0.826996)	SENAMI (0.877763768) SENAGUA (0.7529265)	SENPLADES (0.8686) INEC (0.868628)

			SENAGUA (0.811381) INFA (0.708293)	INEC (0.719675791) JPRMF (0.683829285) CNEL (0.645655849) CPE (0.645655849)	MICSIE (0.868628) JEPS (0.868628) CNT (0.84113) SENAMI (0.809141) JPRMF (0.809141) INFA (0.6852008)
<i>More in than out</i>	0.622	ECU911 (0.678424) SENAMI (0.663974) CNEL (0.579006)	SENAMI (0.52935) INEC (0.518365)		CONAM (0.527749)
<i>Crossover point</i>	0.500				
<i>More out than in</i>	0.378	INEC (0.411446) JEPS (0.340986) INFA (0.274172)		INFA (0.31617039) CONAM (0.31617039) CDS (0.31617039) ECU911 (0.216579399) MICSIE (0.141851369)	CDS (0.268941)
<i>Mostly out</i>	0.119	JPRMF (0.111677)		CNT (0.089946978) JEPS (0.089946978) JRMV (0.089946978)	
<i>Threshold of full nonmembership</i>	0.047				
<i>Full nonmembership</i>	0.007	JRMV (0.000572)	MICSIE (0.0225308) CONAM (0.011859) JPRMF (0.000174) JEPS (0.000155) CDS (0.000148) CPE (0.000148) JRMV (0.000144)		JRMV (0.006692) CPE (0.001772)

Es importante señalar que el resultado (permanencia o no permanencia) se considera presente si el caso alcanza una puntuación de pertenencia $\geq 0,5$. Por lo tanto, los casos con una puntuación más baja se consideran casos negativos. En nuestro análisis, hay 5 casos negativos (en gris) y 12 casos positivos.

3.2. Análisis de la necesidad de las condiciones (individualmente)

Una condición se considera necesaria siempre que el resultado y la condición estén presentes (Schneider y Wagemann, 2012: 69). En nuestro estudio, ninguna de las tres condiciones es estrictamente necesaria para que un cambio estructural sea permanente. Los tres muestran consistencia en valores menores a 1: el tamaño tiene una consistencia de 0.5941, la volatilidad 0.6361 y el emprendimiento un valor ligeramente superior igual a 0.7974.

3.3. Combinaciones causales para explicar la permanencia

Insistimos en que ninguna de las tres condiciones es necesaria para explicar el resultado. ¿Existe, sin embargo, una combinación causal que asegure cambios permanentes en las estructuras ejecutivas?

En respuesta, el análisis cualitativo comparativo nos muestra que la combinación de las tres condiciones propuestas explica la presencia del resultado en siete de los diecisiete casos estudiados. Dicho de otra manera, un cambio en la estructura de la función ejecutiva en el Ecuador, bajo la presidencia de Rafael Correa, permanece cuando la organización tiene: un gran tamaño (T), cuando el problema que lo motiva está presente en la agenda de gobierno (V) y cuando un actor político-administrativo está involucrado en la idea, el diseño y la implementación del cambio (E). En términos formales, esta combinación está representada por $T*V*E$. En este contexto, la permanencia del cambio es altamente probable, pero el caso del INEC muestra que este resultado no está garantizado (grado de pertenencia igual a 0,4114).

Para determinar la importancia teórica y empírica de esta explicación, calculamos parámetros de consistencia y cobertura (Ragin, 2008: 128). La consistencia identifica los casos que exhiben el resultado, entre aquellos que exhiben esa combinación de condiciones. Por lo tanto, la suficiencia perfectamente consistente requiere que todos los casos con membresía en $T*V*E \geq 0.5$ también muestren membresía ≥ 0.5 en el nivel de resultado (Permanencia). En nuestro análisis, la consistencia de la combinación $T * V * E$ es igual a 0,95719, es decir, un valor muy cercano a 1, lo que demuestra la relevancia empírica de la explicación (Schneider y Wagemann, 2012: 123-124).

Por otro lado, la cobertura indica la proporción de casos que presentan la (triple) condición entre el total de casos que presentan el resultado (Castillo, 2017: 32-33), es decir, buscamos qué proporción del resultado (Permanencia) está cubierta por la combinación ($T * V * E$) (Schneider y Wagemann, 2012: 129). En nuestro análisis, este valor es igual a 0.4730, es decir que la relevancia teórica de la explicación es menor en comparación con su validación empírica. Este resultado es consistente con el alcance de nuestra investigación, centrada en el caso ecuatoriano, lo que limita la generalización de nuestros resultados.

La Tabla 2 presenta la información para cada uno de los casos en los que la permanencia del cambio se explica por la combinación de tamaño, presencia en la agenda y emprendimiento político ($T * V * E$). Para interpretar este resultado, reexaminamos a continuación algunas características individuales de los casos (Rihoux y Lobe, 2009: 236). El primer elemento que queremos destacar es la diversidad de cambios presentes en estos casos que incluyen cambios en el ciclo de vida de las organizaciones, en su posición -vertical y horizontal- y en su coordinación con otras. Estos cambios también corresponden a diferentes niveles de intensidad (sustitución, conversión y estratificación). En segundo lugar, si miramos la temporalidad, observamos que hay cambios realizados durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa en Ecuador. Finalmente, en cuanto al tipo de organización, notamos que la mayoría de los cambios se han dado a nivel de los ministerios, que por lo general son organizaciones más grandes a diferencia de otras como secretarías técnicas o institutos.

Tabla 2: Casos en los cuales la combinación ($T * V * E$) explica la presencia del resultado

Caso	Tipo de cambio	Nivel de intensidad	Mandato presidencial	Tipo de organización
SENPLADES: Secretaría nacional de planificación y desarrollo	Cambio de nivel jerárquico (Antes fue una unidad dependiendo de la presidencia)	Conversión	M1: 8/2/2007	Ministerio
MJDHC: Ministerio de justicia, derechos humanos y cultos	Creación pura	Substitución	M1: 14/11/2007	Ministerio
SENESCYT: Secretaría nacional de educación superior, ciencia, tecnología e innovación	Creación pura	Substitución	M2: 12/10/2010	Ministerio
SENAGUA: Secretaría nacional del Agua	Creación por reemplazo (Antes Consejo nacional de recursos hídricos)	Substitución	M1: 15/5/2008	Ministerio

CNEL: Compañía nacional de electricidad	Creación por conversión (Antes 9 sociedades anónimas)	Conversión	M2: 13/3/2013	Empresa pública
SENAMI: Secretaría nacional de los migrantes	Creación pura	Substitución	M1: 1/3/2007	Ministerio
INEC: Instituto nacional de estadísticas y censos	Adscripción (tutela) y cambio de nivel jerárquico	Estratificación	M3: 15/8/2013	Instituto

4. Conclusiones

La pregunta formulada por este trabajo fue la siguiente: ¿qué combinación de factores explica la permanencia de cambios políticamente importantes en las estructuras de la función ejecutiva, durante los tres mandatos presidenciales de Rafael Correa, en Ecuador (2007-2017)? Para responder a esta pregunta, utilizamos el análisis cualitativo comparativo de conjuntos borrosos (fsQCA) en 17 casos previamente seleccionados. Los resultados muestran que, individualmente, ninguna de las tres condiciones es estrictamente necesaria para que un cambio estructural sea permanente. La combinación de los tres explica consistentemente la presencia del resultado en seis de los diecisiete casos estudiados. Es decir, para que un cambio en la estructura de la función ejecutiva en el Ecuador perdure, bajo la presidencia de Rafael Correa, la organización tenía que ser grande (Tamaño), el problema tenía que estar presente en la agenda de gobierno (Volatilidad), y que un actor político-administrativo se involucre en la idea, el diseño y la implementación del cambio (Emprendimiento).

Los casos cubiertos por esta explicación son bastante heterogéneos. Primero en relación al tipo de cambio, algunos casos corresponden al ciclo de vida de las organizaciones (como la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) y otros al lugar que ocupan dentro (como el cambio de nivel jerárquico de la Secretaría de Planificación y Desarrollo Nacional SENPLADES). También se ubican en diferentes sectores de política pública como el sector social (Secretaría Nacional del Migrante SENAMI) o el sector económico (Empresa Nacional de Energía Eléctrica). Finalmente, en relación a su función, algunas organizaciones brindan servicios a la ciudadanía (SENAMI) y otras brindan apoyo a otras unidades ejecutoras (SENPLADES).

Los resultados de nuestra investigación y el proceso desarrollado contribuyen a la literatura sobre el cambio en las organizaciones públicas de diferentes maneras. Primero en la descripción de los cambios organizacionales, al adoptar una definición amplia que abarca todos los cambios hechos por ley o por decreto presidencial a las organizaciones públicas de la función ejecutiva, en relación con su ciclo de vida, su posición vertical u horizontal, o su grado de coordinación con otras organizaciones (Robalino, 2021). En segundo lugar, nuestro diseño de investigación presenta una combinación de condiciones para explicar una dimensión del cambio, que es la permanencia. Cada una de estas condiciones ha sido operacionalizada y medida, con base en la literatura existente, pero también en información empírica relativa a los casos estudiados. En tercer lugar, basado en la metodología QCA, nuestro enfoque pretende ser holístico - en el sentido de que cada caso individual es considerado como una entidad compleja - y por lo tanto pretende ir más allá de la visión de "mapeo" propia de los estudios que abordan el tema. En cuarto lugar, muestra empíricamente una realidad previamente no analizada que, por el

contexto político en el que se lleva a cabo, contribuye a que surjan nuevos tipos de cambios como, por ejemplo, la reconversión de empresas públicas.

Los puntos fuertes de nuestra investigación son: (a) Presenta una heterogeneidad máxima en un pequeño número de casos. Es decir, los casos muestran variaciones tanto en el resultado (positivo y negativo) como en las condiciones (Rihoux, 2017: 62-63), lo que respalda el proceso de selección realizado con los expertos y da consistencia empírica a nuestra explicación. (b) Utiliza varios métodos en la recopilación y análisis de información, es decir, en la fase previa al QCA. Esta combinación de datos cualitativos (como entrevistas a los actores políticos responsables de la organización en el momento de la implementación del cambio) con otros más cuantitativos (como el número de unidades o la frecuencia de la pregunta en agenda) ofrece un conocimiento más íntimo de los casos y una mayor profundidad en el análisis e interpretación de los resultados (Alámos, 2007: 72-73). (c) El proceso de investigación es iterativo, ya que existe un diálogo constante entre el QCA y los casos (Rihoux y Lobe 2009: 237), lo que nos permitió relacionar los resultados empíricos con los conceptos para que estos hagan parte de su operacionalización y medición. (d) Finalmente, buscamos superar la debilidad temporal que puede presentar el método QCA, basados en la definición de "condiciones dinámicas" (De Meur et.al., 2009: 160 - 161), ya que incorporamos el tiempo como dimensión de permanencia del cambio, permanencia y años como indicador de la volatilidad de la agenda, y la vida útil de las organizaciones para medir su tamaño.

Por otro lado, el límite de nuestro estudio radica en la asimetría causal. De hecho, no identificamos una combinación consistente de condiciones para explicar la no ocurrencia del resultado (Schneider y Wagemann, 2012: 81), es decir, la no permanencia de los cambios ($\sim P$). En nuestro análisis, todas las combinaciones que explican $\sim P$ presentan una consistencia inferior a 0,5. De hecho, cada uno de los casos negativos (cambios no permanentes) se explica por una combinación causal distinta.

Bibliografía:

Adam C, Bauer M, Knill C and Studinger P (2007) The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review* 7:221–236.

Álamos-Concha P (2017) Combinando QCA con otros métodos. In: Medina I et.al. (eds.) *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)* 67-76: Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.

Anguera MT et.al (2016) Nueva perspectiva de los mixed methods desde la observación directa e indirecta en Ciencias del Comportamiento: Transformación de datos cualitativos para su análisis cuantitativo. *Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais*. v. 3

Blau PM (1970) A Formal Theory of Differentiation in Organizations. *American Sociological Review*. 35 (2): 201-218.

Bonvecchi A and Scartascini C (2014) The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *Latin American Politics and Society*. 56 (1): 144 -165.

Capano G (2009) Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(1): 7- 31.

Capano G (2013) Policy dynamics and change. The never-ending puzzle In: Araral E et.al. (ed.) *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 451-461.

Castillo P (2017) fsQCA. In: Medina I et.al. (eds.) *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)* 115-154: Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid.

De La Cruz G and Valenzuela R (2014) Political conflict and institutional change in Latin America. A comparative analysis through fuzzy sets. In: *Miscelánea Comillas*. 75 (146): 5-39.

De Meur G, Rihoux B and Yamasaki S (2009) Addressing the Critiques of QCA. In: Rihoux B and Ragin C (eds.) *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. 147-166. SAGE: UK.

Edy JA and Meirick P (2019) The fragmenting public agenda capacity, diversity, and volatility in responses to the “most important problem” question. *Public Opinion Quarterly*. 82 (4): 661–685.

Hajnal G (2012) Studying Dynamics of Government Agencies: Conceptual and Methodological Results of a Hungarian Organizational Mapping Exercise. *International Journal of Public Administration*. 35 (12): 832-843

Hannah D and Lautsch B (2011) Counting in Qualitative Research: Why to Conduct it, When to Avoid it, and When to Closet it. *Journal of Management Inquiry* 20(1) 14–22

Hannan M and Freeman J (1977) The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, 82(5): 929–964.

Hardiman N and Scott C (2012) Ordering Things: The Irish State Administration Database. *Irish Political Studies*, 27(1): 1-22.

Henderson R and Kaplan S (2005) Inertia and incentives: bridging organizational economics and organizational theory [document PDF] <http://www.nber.org/papers/w11849>

Love H and Corr C (2021) Quantizing: Two Examples of Deductive Analysis Strategies Within Qualitatively Driven Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*. 1–24

Mahoney J and Thelen K (2010) A Theory of Gradual Institutional Change. In: Mahoney J and Thelen K (eds.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. 1-37. New York: Cambridge University Press.

McCombs M and Zhu JH (1995) Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954–1994. *Public Opinion Quarterly* 59 (4):495–525.

Minteguiaga A and Robalino MI (2019, may) La dimensión estatal en los proyectos progresistas de Venezuela, Bolivia y Ecuador: Revisión sistemática de la literatura y agenda para futuras investigaciones. Paper prepared for XXXVII Congress LASA “Nuestra América. Justice and Inclusion”. Boston-USA

Muñoz P (2007) La reforma democrática del Estado *Tendencia* (6): 63-67.

Nakrošis V and Budraitis M (2012) Longitudinal Change in Lithuanian Agencies: 1990– 2010. *International Journal of Public Administration*. 35 (12): 820-831.

Nino S (2003) *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea.

Özdem G (2011) An analysis of the mission and vision statements on the strategic plans of higher education institutions. *Educational Sciences: Theory and Practice* 11(4):1887-1894

Polga-Hecimovich J and Trelles A (2016) The Organizational Consequences of Politics: A Research Agenda for the Study of Bureaucratic Politics in Latin America. *Latin American Politics and Society*. 58(4): 56 – 79

Poole M and Van de Ven A (2004) Theories of Organizational Change and Innovation Processes. In: Poole M and Van de Ven (eds.). *Handbook of Organizational Change and Innovation*. 374-398. New York, Oxford University Press.

Ragin C (2008) *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago and London: University of Chicago Press.

Ragin C and Rubinson C (2007) The Distinctiveness of Comparative Research In: Landman T and Robinson N (eds.) *The Sage Handbook of Comparative Politics*. 13-34. London: SAGE.

Rihoux B (2017) Diseños de investigación en QCA. In: Medina I et.al. (eds.) *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. 53-68: Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.

Rihoux B and Lobe B (2009) The Case for Qualitative Comparative Analysis (QCA): Adding Leverage for Thick Cross-Case Comparison In: Byrne D and Ragin C (eds.) *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. 222- 242. London: SAGE Publications.

Robalino MI (2021) Evolución de los precios del petróleo y cambios en la estructura de la función ejecutiva ecuatoriana durante la presidencia de Rafael Correa. [Manuscript submit for publication] *Cahiers des Amériques Latin*.

Robalino MI and De Visscher C (2021) Quelle(s) stratégie(s) adopter pour sélectionner des cas dans une recherche qualitative? Illustration à partir d'une recherche comparative sur les changements dans la structure du pouvoir exécutif en Equateur. *Bulletin de Méthodologie Sociologique*.

Roberts N and King P (1991) Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 1 (2): 147-175.

Robledo-Ardila C and Ríos-Molina C (2013). La internacionalización como objetivo explícito en la visión y misión declaradas de las 500 empresas más grandes en Colombia. *AD-minister* 2: 33-50.

Rolland V and Paul G. Roness (2009, mars) Mapping organizational change in the state: challenges and classifications. Paper presented at the International Workshop on 'Mapping State Administrations: Towards a Common European Research Agenda', Dublin- Ireland.

Rolland V and Paul G. Roness (2012) Foundings and Terminations: Organizational Change in the Norwegian State Administration 1947–2011. *International Journal of Public Administration*. 35 (12): 783-794

Sánchez F and Polga-Hecimovich J (2019) The Tools of Institutional Change under Post-Neoliberalism: Rafael Correa's Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 51:379–408

Sarapuu K (2012) Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*. 35 (12): 808-819.

Schneider C and Wagemann C (2012). *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis. Strategies for Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

Streeck W and Thelen K (2005) *Beyond Continuity Institutional Change in Advanced Political Economies*. United States: Oxford University Press.

Suárez E (2020) *Introducción al Derecho*. Universidad nacional del litoral. Argentina.
<https://www.unl.edu.ar/editorial/index.php?act=showPublicacion&id=8446>

Van de Ven A (2013) Process theories of change. In: Kessler E (ed.) *Encyclopedia of Management Theory*. 611-616. United States of America: SAGE Publications.

Van de Ven A and Poole M (1995) Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*, 20 (3): 510-540.

Van de Ven A and Sun K (2017) Breakdowns in Implementing Models of Organization Change. *Academy of Management Perspectives*. 25(3):58-74.

Wang L (2009) Ownership, size, and the formal structure of organizations: evidence from US public and private firms, 1992–2002. *Industrial and Corporate Change*. 18 (4): 595–636