

Gobernanza robusta: del concepto a las estrategias para afrontar entornos de turbulencia en América Latina

<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a1>

**Miquel Salvador
y Carles Ramió**

Miquel Salvador

Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra (UPF, en España) y actualmente Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración de la misma universidad. Doctor en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Teoría Política y Social por la Universidad Pompeu Fabra, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Máster en Gestión Pública por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en el Interdisciplinary Institute of Management de la London School of Economics and Political Science y ha sido Jean Monnet Fellow en el European University Institute de la Unión Europea en Florencia. Su actividad de docencia e investigación se centra en los campos de la gestión y de las políticas públicas, en especial en los ámbitos de organización, gestión de recursos humanos, capacidades institucionales, análisis y evaluación de políticas públicas, así como en los procesos de innovación y transformación digital de las organizaciones públicas. Ha aplicado enfoques analíticos propios de estos ámbitos (como el diseño institucional o el análisis de comunidades epistémicas) en diferentes áreas de políticas públicas. Los resultados de su actividad de investigación y publicaciones pueden consultarse en: <https://producciocientifica.upf.edu/CawDOS?id=84701d79f5a7517b&idioma=es&tipo=activ>.

Carles Ramió

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra (UPF, Barcelona, España). Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat Autònoma de Barcelona (1994) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (1987). Es especialista en gestión e instituciones públicas en España y América Latina. Ha publicado 30 libros sobre instituciones, dirección y gestión pública (teoría de la organización y auditoría operativa), función pública, partenariados público-privados, participación ciudadana, lucha contra la corrupción, innovación y sobre temas de educación superior. Sus libros

más recientes son: *Repensando la Administración digital y la innovación pública* (Coordinador, Madrid, INAP, 2021); *Innovación pública en Iberoamérica. Presente y tendencias de futuro* (Caracas, CLAD, 2021); *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública* (Ed. Catarata, 2022); y *La Universidad en la encrucijada. Educación Superior 4.0* (Ed. UPF, 2022). Ha publicado artículos en revistas de referencia sobre gestión pública como *Journal of the Society for Latin American Studies*, *Journal of Politics in Latin America*, *Journal of Urban Affairs*, *USA-China Law Review*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (10 artículos) y *Revista Política y Gestión Pública del CIDE* (2 artículos).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Pompeu Fabra (UPF)
C/ Ramon Trias Fargas 25-27, 08005 Barcelona, España
E-mails: miquel.salvador@upf.edu
carles.ramio@upf.edu

Gobernanza robusta: del concepto a las estrategias para afrontar entornos de turbulencia en América Latina

El artículo plantea una aportación al debate académico sobre las respuestas a desarrollar desde el sector público a un entorno en el que las crisis, de diversa naturaleza y alcance, se van enlazando hasta cobrar un carácter estructural. La caracterización de las respuestas a las crisis, desde la resiliencia estática o la dinámica, a la robustez, permiten identificar diferentes equilibrios entre estabilidad y cambio. El concepto de gobernanza robusta como paradigma para afrontar un entorno de turbulencia parte de la integración de componentes propios de paradigmas precedentes, asentándose sobre un nuevo equilibrio entre estabilidad y cambio que permite potenciar las capacidades de adaptación de las instituciones públicas. El desarrollo del concepto, de cara a su eventual aplicación en la realidad latinoamericana, se plantea a través de cinco estrategias de carácter complementario que inciden tanto en las organizaciones públicas como en los modelos de relación de la red de actores implicados en la gobernanza. Con los conceptos, estrategias y evidencias aportadas, el trabajo contribuye al debate sobre un nuevo modelo de gestión y de relaciones del gobierno y la administración con su entorno. Un debate que permita ordenar las dinámicas innovadoras en la gestión pública frente a las nuevas exigencias del contexto que surgen de manera espontánea y escasamente articuladas. El paradigma de gobernanza robusta puede contribuir a lograr este objetivo.

Palabras clave: Gobernanza; Cambio Administrativo; Administración en Situación de Crisis; Adaptación al Cambio; América Latina

Robust Governance: from Concept to Strategies to Face Turbulent Environments in Latin America

This article contributes to the academic debate on the responses to be developed by the public sector to face an environment in which crises, of diverse nature and scope, are becoming intertwined until they take on a structural character. The characterization of responses to crises, from static or dynamic resilience to robustness, makes it possible to identify different trade-offs between stability and change. The concept of robust governance as a paradigm for dealing with a turbulent environment starts from the integration of components from previous paradigms and is based on a new balance between stability and change that allows strengthening the adaptive capacities of public institutions to be strengthened. The development of the concept, with a view to its

Recibido: 29-05-2023 y 05-09-2023 (segunda versión). Aceptado: 11-09-2023.

eventual application in the Latin American reality, is proposed through five complementary strategies that affect both public organizations and the relationship models of the network of actors involved in governance. With the concepts, strategies and evidence provided, this work contributes to the debate on a new model of management and relations between government and administration with their environment. A debate that allows to organize innovative dynamics in public management in the face of the new demands of the context that arise in a spontaneous and poorly articulated manner. The robust governance paradigm can contribute to achieving this goal.

Key words: Governance; Administrative Change; Crisis Management; Response to Change; Latin America

Introducción

Uno de los rasgos distintivos de los entornos de las organizaciones públicas (y privadas) es, de forma cada vez más marcada, la necesidad de afrontar la incertidumbre y las crisis de naturaleza y alcances diversos. Desde fenómenos de carácter más estructural como el cambio climático o los desequilibrios demográficos, la creciente desigualdad, a las crisis vinculadas a la pandemia o a la economía, se plantean nuevos retos (o la revisión de anteriores) a las organizaciones del sector público. Unos retos que cuestionan su capacidad de respuesta en términos cuantitativos o de escala y, especialmente, en términos cualitativos y de contenidos, incidiendo en la propia naturaleza de las respuestas que se ofrecen para afrontarlos.

Un contexto que no es nuevo para las organizaciones del sector público, que habitualmente han experimentado cambios en entornos de turbulencia, entendidos como “situaciones donde los eventos, las demandas y los apoyos interactúan y cambian con alta variabilidad, inconsistencia, y por vías no esperadas y no predecibles” (Ansell y Trondal, 2018: 43). Lo que sí es nuevo es la consolidación de dicha turbulencia como una característica habitual, duradera y no simplemente transitoria, del entorno en el que operan las organizaciones públicas (Scognamiglio ...[et al], 2022).

Por ello resulta relevante analizar cómo estas organizaciones públicas están generando respuestas, en términos de adaptación y desarrollo de nuevas capacidades, para afrontar el nuevo contexto. En el desarrollo de este tipo de respuestas desde el ámbito de las políticas y la gestión pública han resurgido con fuerza conceptos como robustez de las políticas (*policy robustness*) o robustez de la gobernanza (*governance robustness*) (Ansell ...[et al], 2022; Capano y Toth, 2022; Trondal ...[et al], 2021; Capano and Woo, 2018; Ferraro ...[et al], 2015).

La inclusión del término robustez viene a marcar diferencias en relación con el de resiliencia, muy utilizado al considerar las estrategias desarrolladas para afrontar momentos de crisis de carácter más coyuntural, para incorporar una determinada combinación de permanencia y transformación orientada a ofrecer nuevas respuestas ante entornos caracterizados por la turbulencia (Elston y Bel, 2022; Capano y Woo, 2017; Duit, 2016; Ansell ...[et al], 2015).

La aplicación del concepto robustez al ámbito de la gobernanza se ha planteado en términos de “un esfuerzo decidido por promover la resolución efectiva de problemas mediante el diseño estratégico de una arquitectura institucional, proporcionando herramientas y procesos que promuevan la adaptación flexible a condiciones difíciles y la exploración y explotación innovadoras de oportunidades emergentes” (Sørensen y Ansell, 2021: 5).

Siguiendo esta aproximación, el desarrollo de una gobernanza robusta como estrategia para generar nuevas respuestas al entorno de turbulencia requiere incidir tanto en el diseño institucional como en las dinámicas que puedan propiciar un comportamiento de los actores (internos y externos) acorde con el modelo de transformación que se persigue (Capano y Toth, 2022; Gofen y Lotta, 2021).

El referente de la gobernanza robusta conecta con una reflexión más amplia sobre los modelos de gestión de la Administración pública. Un debate que se plantea tanto la ordenación de las características de estos referentes (desde el modelo burocrático y el gerencial hasta la nueva gobernanza pública), como su plasmación aplicada en la configuración de realidades de carácter híbrido y renovado (Ramió, 2022; Ramió y Salvador, 2019; Waheduzzaman, 2019). Un debate en el que se contrastan, entre otros, los aportes en términos de seguridad jurídica (asociados al referente burocrático) como a la mejora de la gestión en términos de eficiencia y flexibilidad (con eventuales aportes del referente gerencial) y el potencial de la innovación social y generación de implicación en diferentes actores internos y externos (asociada al referente de la nueva gobernanza pública). Siguiendo referentes que plantean generar nuevos equilibrios entre los diferentes componentes (como el del denominado Estado neoweberiano -Bouckaert, 2022-), la gobernanza robusta incorpora una vertiente de ordenación de estos aportes, con especial atención a su potencial para afrontar entornos en los que la turbulencia deviene estructural.

La propuesta de la gobernanza robusta, en especial a través de cómo plantea el equilibrio entre estabilidad y cambio, puede sin duda

La progresiva extensión de entornos caracterizados por la turbulencia ha propiciado que los debates sobre el diseño de las organizaciones públicas pasen de centrarse en valores como la “equidad” o la “eficiencia” a focalizarse en cuestiones como la “resiliencia”, la “robustez”, la “flexibilidad” o la “adaptabilidad” como capacidad de respuesta del sector público.

contribuir a aportar una nueva perspectiva para potenciar la capacidad de respuesta de las organizaciones públicas a estos desafíos.

El artículo se estructura en cuatro apartados a continuación de este. El primero plantea la caracterización de las respuestas a los entornos de turbulencia, desde la resiliencia a la robustez. El segundo apartado presenta el concepto de gobernanza robusta a partir de los precedentes en los que se inspira para ofrecer un nuevo equilibrio entre estabilidad y cambio. El tercero se centra en cinco estrategias que permiten desplegar el concepto de gobernanza robusta con referencias a la realidad latinoamericana. Las conclusiones que culminan el trabajo exponen el balance de los aportes con especial atención a atender tanto la consecución de objetivos como los procesos y dinámicas para ello, incluyendo desde el respeto el marco normativo vigente, pero también los principios democráticos, clave de la gobernanza robusta.

1. Respuestas a entornos de turbulencia: de la resiliencia a la robustez

El desarrollo de estrategias para afrontar un entorno caracterizado por una creciente turbulencia depende de la propia naturaleza de esta, pero también de las interdependencias (entre actores, ámbitos de actividad, entre otros), así como los referentes temporales que puedan solaparse (Ansell y Trondal, 2018). Lo que distingue a la turbulencia es una combinación de contextos volátiles y complejos con consecuencias impredecibles y la necesidad de adaptarse, aprender y ajustarse a un eventual nuevo equilibrio (Scognamiglio ...[et al], 2022).

La progresiva extensión de entornos caracterizados por la turbulencia ha propiciado que los debates sobre el diseño de las organizaciones públicas pasen de centrarse en valores como la “equidad” o la “eficiencia” a focalizarse en cuestiones como la “resiliencia”, la “robustez”, la “flexibilidad” o la “adaptabilidad” como capacidad de respuesta del sector público (Duit, 2016). En esta línea se han desarrollado investigaciones y propuestas programáticas en torno a conceptos como “resiliencia institucional”, “robustez institucional” y conceptos correlacionados como “adaptabilidad institucional” o “vulnerabilidad institucional” (Aligica y Tarko, 2014).

Un primer referente para categorizar las respuestas que se ofrecen a la turbulencia parte del concepto de resiliencia. Un concepto que ha adquirido una renovada importancia desde la segunda década del siglo XXI, reflejándose en diversas líneas de actuación impulsadas tanto

desde la Comisión Europea como desde la OCDE o desde Naciones Unidas (European Commission, 2013; OECD, 2014), con iniciativas como *Making Cities Resilient* (<https://mcr2030.undrr.org>).

Desde el ámbito académico, el término ha sido analizado desde finales de los años 80 del siglo pasado con la referencia de Aaron Wildavsky (1988) y en su obra *Searching for Safety* donde se destaca cómo ante la turbulencia, las organizaciones pasan de la anticipación, como predicción y prevención de potenciales peligros, a la resiliencia, entendida como “la capacidad para afrontar riesgos no anticipados después de que estos se hayan puesto de manifiesto, aprendiendo a recuperarse” (1988: 77).

Uno de los principales referentes en el desarrollo de este concepto es Elinor Ostrom (Ostrom, 2005; Salter y Tarko, 2019; Aligica y Tarko, 2014). Desde sus aportes se puede destacar cuatro dimensiones principales de la resiliencia: capacidad de absorción, velocidad de recuperación, evitar la optimización excesiva y destrucción creativa (Ostrom, 2009 y 2005; Schintler y McNeely, 2022). La capacidad de absorción de una organización o de una ciudad se asocia a la resistencia ante crisis sin una pérdida significativa de funcionalidad. Ello significa poder mantener la estabilidad y la continuidad de las actividades básicas en presencia de incertidumbre y turbulencia y recuperarse eficazmente de un evento crítico. La velocidad de recuperación se refiere a la rapidez con que una determinada entidad o sistema es capaz de recuperarse de la turbulencia.

También se destaca la idea de centrarse exclusivamente en la optimización de recursos. Un planteamiento que parte de considerar que los diseños extremadamente optimizados suelen ser extremadamente sensibles a la incertidumbre y a la inestabilidad, y que a medida que incrementan en exceso su eficiencia, también suelen volverse más frágiles y vulnerables a cambios no previstos. Finalmente, la destrucción creativa se refiere a la capacidad de adaptación y transformación, como proceso continuo en el que los anteriores métodos son destruidos y reemplazados por innovaciones más acordes al nuevo entorno (Aligica y Tarko, 2014).

En los aportes de Elinor Ostrom también destaca el concepto de sistema policéntrico, en referencia a aquellos que abarcan múltiples unidades de toma de decisiones, cada una de las cuales puede diseñar y hacer cumplir reglas dentro de un dominio de autoridad específico (Ostrom, 2017 y 2009), y que se considera que está en sintonía con el entorno particular de una comunidad, promoviendo

una diversidad de perspectivas (apuntando una de las estrategias de gobernanza robusta que se comentan más adelante). En un sistema policéntrico, las instituciones se caracterizan como dinámicas, adaptables y flexibles, en lugar de organizaciones estáticas, basadas en reglas, formales y fijas con límites claros (Schintler y McNeely, 2022; Salter y Tarko, 2019).

La resiliencia trasladada al ámbito organizativo se centra en la preservación de las funciones o de las estructuras durante los momentos en que las rutinas y los flujos de recursos se interrumpen, debido a una turbulencia y más allá de las fluctuaciones que se podrían planificar o de las denominadas “rutinas de emergencia” (Nohrstedt, 2016). Así, las organizaciones resilientes son aquellas capaces de preservar sus características esenciales y recuperarse de la adversidad, lo que “les ayuda a sobrevivir a las perturbaciones ambientales generales mejor que sus pares menos resilientes” (Desjardine ...[et al], 2019: 1436). En esta misma línea, el término “resiliencia estática” destaca cómo algunas organizaciones se orientan a mantener y restauran el equilibrio previo a la turbulencia, focalizándose en estrategias de *path-dependence* que no transforman las bases de la institución vigente (Trondal, 2022; Ansell y Trondal, 2018), reduciendo la incertidumbre y la complejidad para priorizar el orden y la estabilidad. Un ejemplo de resiliencia estática sería el de los procesos de dejar en suspenso una parte de las exigencias legales en materia de contratación pública para la adquisición de material sanitario durante la pandemia. Un problema sobrevenido, inédito, que exigía rapidez para salvar vidas generó la necesidad de dejar en suspenso las exigencias de una normativa esencial en el funcionamiento de la Administración. Una vez superada la contingencia sobrevenida se volvió a aplicar la normativa exactamente igual que antes de la pandemia. Por tanto, se abandonó la opción de la resiliencia dinámica. En todo caso hay que hacer notar que esta resiliencia, aunque sea estática, no se logró en otros ámbitos como, por ejemplo, la regulación de la gestión de recursos humanos (flexibilidad en el redimensionamiento urgente de plantillas, o ajustes transitorios en derechos y deberes laborales, etc.).

Así, el concepto de resiliencia ha recibido una atención creciente (Hillmann y Guenther, 2021; Aldrich, 2012), en especial a partir de determinadas crisis, pero con una creciente diversidad de definiciones, que acaban adoleciendo de cierta ambigüedad.

Para clarificar esta diversidad resulta interesante considerar dos dimensiones complementarias (Duit, 2016; Boin y Van Eeten, 2013).

Una primera dimensión se refiere al objeto de la resiliencia, es decir, qué se pretende que sea resiliente, diferenciado, por un lado, las funciones y las políticas públicas que desarrolla la Administración y, por el otro, el diseño organizativo y las estructuras de la misma. Aunque ambas vertientes están interrelacionadas, modificaciones de una u otra pueden facilitar diferentes grados de resiliencia. Una segunda dimensión se refiere a la referencia temporal para atribuir la resiliencia, es decir, cuándo una institución puede considerarse resiliente, distinguiéndose una escala que va desde: 1) las precursoras, que pueden mantener su actividad y estructura durante una crisis (se asocia a la gestión de desastres); 2) las de recuperación, que mantienen funciones y estructura tanto durante la crisis como una vez se ha superado la misma y se entra en una nueva fase; y 3) las adaptativas que, más allá de afrontar la crisis, contemplan un proceso de aprendizaje orientado a incorporar reformas institucionales y organizativas que permitan aumentar la resiliencia futura. La tercera categoría se asocia al concepto de “resiliencia dinámica”, que enfatiza la importancia de incorporar la flexibilidad en el diseño organizativo que permita absorber la complejidad e incorporar el cambio orientado a reformar y actualizar continuamente la organización (Trondal, 2022). En este nuevo marco, la resiliencia estática puede considerarse como un meritorio atributo vinculado a tiempos pasados en los que las crisis eran excepcionales o puntuales. En un contexto de turbulencias estructurales vinculadas a un entorno complejo solo tiene sentido tomar en consideración la resiliencia dinámica. En esta nueva concepción las dinámicas de cambio no son ni puntuales ni temporales, sino que pasan a formar parte inherente del nuevo modelo de gestión mediante procesos de aprendizaje que generan nuevas dinámicas de gestión. Siguiendo el ejemplo anterior sobre la normativa en contratación pública, no sería suficiente en dejarla en suspenso temporalmente para regresar al modelo inicial, sino aprender de la suspensión evaluando sus ventajas e inconvenientes (fluidez frente a inseguridad jurídica) y aprendiendo de la experiencia para generar una nueva normativa en contratación que aprovechara los puntos fuertes de la nueva experiencia (rapidez y flexibilidad) y rectificara los puntos débiles (inseguridad jurídica, desigualdades en el mercado y riesgo de corrupción). La resiliencia dinámica implica transformaciones derivadas de procesos de aprendizaje (mediante la evaluación de las nuevas dinámicas) y capacidad para introducir en el futuro nuevos cambios y mejoras.

La resiliencia adaptativa y la resiliencia dinámica se aproximan al concepto de robustez, un concepto que ha cobrado importancia para enfatizar la necesidad de generar respuestas que más allá de regresar a la situación previa a la turbulencia, promuevan la transformación de la política o de la institución.

Precisamente estas últimas categorías, la de la resiliencia adaptativa y la resiliencia dinámica, se aproximan al concepto de robustez, un concepto que ha cobrado importancia para enfatizar la necesidad de generar respuestas que más allá de regresar a la situación previa a la turbulencia, promuevan la transformación de la política o de la institución. De hecho, este rasgo es el que distingue el concepto de robustez del concepto de resiliencia que, principalmente, se refiere a la capacidad de un sistema para volver a un estado estable después de una turbulencia (Capano y Woo, 2018). La robustez, por el contrario, plantea la capacidad de una institución de mantener las funciones sistémicas básicas (estabilidad) a través de transformaciones continuas (cambio) (Ansell ...[et al], 2022). Por lo tanto, la robustez puede considerarse en términos de "*conservadurismo dinámico*" a través del cual un sistema avanza para mantener algunas de sus funciones clave en formas nuevas y más adecuadas al contexto generado por la turbulencia (Ansell ...[et al], 2015). El término "*robustez dinámica*" (Howlett y Ramesh, 2022) refuerza este componente, que incide también en el alcance de la transformación que se genera (alcanzando la naturaleza tanto de los objetivos como los instrumentos para alcanzarlos), en contraposición a la "*robustez estática*" o resiliencia, que tiende a focalizarse en ajustes en el nivel operativo (de dimensionamiento de recursos, por ejemplo) o de programa (cambiando el equilibrio entre instrumentos utilizados, por ejemplo) para responder a entornos de turbulencia.

Los aportes realizados desde diferentes perspectivas académicas permiten caracterizar el concepto de robustez. Desde las ciencias políticas se plantea la idea de robustez como la capacidad de un sistema para inventar y reinventar las políticas públicas cuando se enfrentan a nuevos desafíos, respondiendo de forma dinámica (Howlett y Ramesh, 2022; Sørensen y Ansell, 2021; Howlett ...[et al], 2018). Desde la perspectiva de la gobernanza se destaca la necesidad de definir y desplegar estrategias robustas que permitan afrontar la turbulencia y seguir generando valor público a través de la "adaptación flexible, la modificación ágil y la redirección pragmática de las soluciones de gobernanza" (Ansell ...[et al], 2021: 952). Desde la perspectiva gerencial se focaliza la atención en configurar organizaciones flexibles basadas, entre otras, en redes de colaboración y respuestas descentralizadas (Ansell ...[et al], 2021; Capano y Woo, 2018). Boswell ...[et al] (2022) destacan la importancia de la comunicación y la integración de la ciudadanía en el diseño de una

gobernanza robusta para afrontar nuevos retos (como el del cambio climático, por ejemplo).

A partir de estas aproximaciones se destaca como rasgo distintivo del concepto de robustez, la capacidad de lograr un equilibrio entre estabilidad y cambio. Siguiendo a Ansell ...[et al] (2022: 8), los “sistemas de gobernanza robustos deben poder cambiar para preservar su funcionalidad frente a la turbulencia (la estabilidad requiere cambio); sin embargo, para hacerlo, deben proporcionar el andamiaje y la infraestructura que ayuden a respaldar y generar el cambio (el cambio requiere estabilidad)”. En esta acepción del concepto de robustez, la estabilidad no debe entenderse como rigidez, sino como permanencia a lo largo del tiempo de una función u objetivo, más allá de los desafíos que se plantean. Pero el mantenimiento de esta función u objetivo es probable que no se dé en su forma original, sino que puede revisarse, ampliarse o redefinirse de acuerdo con las circunstancias cambiantes. Del mismo modo, el cambio no debe concebirse como meramente reactivo o incremental, con voluntad de restaurar la situación previa, sino con un carácter innovador y proactivo orientado a lograr una adaptación flexible que aprovecha las oportunidades de la turbulencia para revisar las dinámicas previas. En otros términos, la robustez se asocia con un carácter emprendedor que se orienta a explorar desarrollos no previstos a partir de la turbulencia (Scognamiglio ...[et al], 2022).

Una perspectiva que conecta con la amplia literatura y experiencias en materia de innovación, que abogaba por organizaciones dinámicas y flexibles constantemente abiertas al cambio. Los aportes vinculados a la gestión del conocimiento mediante la inteligencia colectiva (Rey, 2022) apelan a la necesidad de establecer lógicas colectivas de aprendizaje. También aparecen aportes que proponen administraciones proactivas mediante la potenciación de sus capacidades de análisis de prospectiva anticipando escenarios de futuro y aventurando nuevas políticas, servicios y modelos públicos de organización (CLAD, 2020). Pero estas líneas de reflexión suelen adolecer de dos debilidades: por una parte, unas lógicas centrífugas poco articuladas en las que estas nuevas dinámicas de gestión se justifican por sí mismas sin estar ordenadas entre ellas y careciendo de una orientación estratégica. Por otra parte, representan una batería de instrumentos que fomentan el cambio (no claramente reflexionado, estratégico y ordenado), pero sin tomar en consideración que los ámbitos públicos deben también aportar al sistema

El plantear la aplicación de la robustez al sector público supone preguntarse sobre su capacidad para adaptarse a entornos caracterizados por la turbulencia.

social seguridad, estabilidad y fiabilidad. La aportación de la gobernanza robusta permite superar estos déficits, ya que parte de la consideración de que las administraciones públicas deben pivotar sobre dos ingredientes fundamentales: la estabilidad y el cambio. El planteamiento que más se acercaba al concepto de gobernanza robusta es el del nuevo *management* aportado por Marcet (2021) con su propuesta de organizaciones ambidiestras: con una mano atender de manera rigurosa las funciones básicas de la Administración como la seguridad jurídica y la prestación y gestión de servicios públicos de manera sólida, eficaz y eficiente y, con la otra mano, lograr ser también organizaciones flexibles y en constante cambio de carácter proactivo, prospectivo e innovador.

2. Configurando la gobernanza robusta: el concepto y sus enlaces

El plantear la aplicación de la robustez al sector público supone preguntarse sobre su capacidad para adaptarse a entornos caracterizados por la turbulencia. La capacidad de respuesta que ofrecen a dicho entorno desde paradigmas como el burocrático y la nueva gestión pública o los modelos de gobernanza en red presentan limitaciones. En especial, porque el argumento latente al surgimiento y desarrollo de estos paradigmas era transformar las organizaciones del sector público para responder a sucesivos nuevos entornos, caracterizados en cada caso con rasgos concretos y relativamente constantes y estables. Esta reflexión surge de contrastar cómo los diferentes paradigmas conciben la relación entre estabilidad y cambio y cómo se relaciona, a partir de la misma, con el concepto de turbulencia tal y como se ha definido en el apartado anterior.

El modelo burocrático, basado en el establecimiento de normas, reglas, jerarquías y procesos altamente formalizados que clarifican y ordenan los roles de cada actor, parte de considerar las bondades de la estabilidad. Por el contrario, la inestabilidad y el desorden se conciben negativamente y la respuesta ante una eventual turbulencia es su eliminación para regresar el punto de orden adecuado (Fernandez y Rainey, 2006). Un paradigma que prioriza la regularidad, basándose en una racionalidad formal propia que permite maximizar la eficiencia de lo que se produce, mientras se garantiza la igualdad en el trato, a partir de la despersonalización del mismo (Brugué, 2022), penalizando las eventuales desviaciones de los procesos y dinámicas establecidas. Un modelo, en definitiva, adecuado para afrontar

un entorno o, cuanto menos, unas actividades caracterizadas por la estabilidad y la continuidad, que requieren asegurar garantías básicas, formales y reconocidas. Pero en su plasmación concreta, resulta habitual identificar desviaciones del modelo ideal, plasmadas en la rigidez de estructuras y funcionamiento, en incrementos del formalismo y la complejidad de los procesos sin una mejora o valor añadido asociado, y en relaciones *top-down* con el entorno que limitan su capacidad para movilizar recursos sociales del entorno e implicar a actores externos.

El modelo de la nueva gestión pública (NPM, por sus siglas en inglés), con una clara impronta tanto de referentes anglosajones como del sector privado, ha incorporado cuestionables mejoras en términos de eficiencia y la gestión económica, apostando por organizaciones altamente descentralizadas, fomentando la competitividad y focalizándose en los resultados más que en las reglas o en los procesos. Pero la nueva gestión pública sigue manteniendo un modelo de relaciones con el entorno basado en la jerarquía, en la que la ciudadanía se concibe como cliente de los servicios públicos, sin una implicación efectiva más allá de aspectos operativos. Un modelo que ha registrado notables dificultades para adaptarse a otras realidades político-administrativas y sin un claro planteamiento para afrontar la incertidumbre y el cambio más allá del ajuste de componentes para lograr nuevos equilibrios (Bouckaert, 2022; Waheduzzaman, 2019).

El modelo de la gobernanza en red (*network governance*) propone contraponer “a la jerarquía, el aislamiento organizativo y el poder soberano con una colaboración interorganizativa horizontal basada en la interdependencia de los recursos” (Ansell ...[et al], 2022: 5). Con una idea de red que “se caracteriza por carecer de límites, por aceptar el solapamiento de actividades y por asumir el movimiento constante. Aceptar la complejidad, asumir la flexibilidad y permanecer abiertos a la entrada y salida de actores diversos son los rasgos distintivos de las redes” (Brugué, 2022: 122). La configuración de estas redes se asocia a la idea de flexibilidad, adaptación, autoorganización y cierta informalidad, en la medida que las posiciones de los diferentes actores parten de intereses propios para aproximarse a puntos en común que permitan afrontar los retos de forma colaborativa. El resultado es un mayor potencial para abordar retos complejos y para generar respuestas ante un entorno de turbulencia priorizando el establecimiento de contactos y la colaboración, con diferentes grados de formalización, para identificar soluciones novedosas y

las vías para su aplicación. Pero este paradigma también presenta limitaciones en su aplicación efectiva, en especial en momentos de crisis en los que se tensan las relaciones entre actores. Unas limitaciones que se plasman en los costes de transacción de la red, en los tiempos de respuesta, en la debilidad de la colaboración, en la falta de confianza, en los riesgos derivados de la interdependencia de los actores en especial en la fase de implementación o en la propia transparencia y rendición de cuentas de su actividad (Ulibarri ...[et al], 2020; Lubell ...[et al], 2017; Koolma, 2013; Torfing y Triantafillou, 2013; Koliba ...[et al], 2011).

Por sus características contrapuestas, pero también complementarias, resulta habitual que los diferentes paradigmas coexistan simultáneamente en las organizaciones públicas (Christensen ...[et al], 2016), dando lugar a modelos híbridos, aunque no siempre equilibrados ni coherentes en cuanto a los retos que pretenden afrontar. Porque en entornos asociados a la turbulencia que requieren de respuestas ágiles pero robustas, que permitan la improvisación, pero también el aprendizaje rápido, con la participación e implicación de los actores clave, resulta conveniente explorar alternativas que permitan integrar los potenciales de los diferentes paradigmas, pero también potenciar nuevas capacidades en las organizaciones del sector público.

El paradigma de la gobernanza robusta parte de una relectura de los potenciales de los paradigmas precedentes a partir de tres dimensiones que permiten configurar nuevas respuestas a entornos de turbulencia. Unas respuestas robustas que requieren de un análisis holístico, un conocimiento negociado, de la experimentación, revisión e innovación, y todo mientras se brindan servicios públicos básicos de forma estable y continuada (Ansell ...[et al], 2022).

Una primera dimensión clave se refiere a mantener rasgos estructurales. La orientación habitual de los programas de carácter estructural es la permanencia, con planteamientos a medio y largo plazo que exige invertir en la fijación de ámbito competencial, reglas y jerarquías. Desde la gobernanza robusta se plantea que estos programas de carácter estructural integren una capacidad de innovación continua en lugar de tratarla como un último recurso ante cambios del entorno. Para ello resulta esencial generar espacios de confianza y empoderar a los diferentes equipos de profesionales implicados (Bentzen, 2022; Bentzen y Torfing, 2022). Pero, además, y en clave de incorporación de actores externos en la definición y desarrollo de estos programas, desde la gobernanza robusta se sitúa el énfasis

El paradigma de la gobernanza robusta plantea integrar la estabilidad y la flexibilidad mediante el desarrollo de nuevas estrategias que permitan dar respuesta a un contexto turbulento, asociado a la volatilidad y la complejidad.

no tan solo en la inclusión, la deliberación o la colaboración, sino en el cambio constante de dichos programas.

En esta línea, una segunda dimensión se refiere al liderazgo. La gobernanza robusta requiere de un modelo propio de liderazgo capaz de implicar tanto a agentes internos, alineando las diferentes unidades de la organización, como a externos, implicando a los actores del entorno. Pero con una orientación flexible que permita adaptarse al cambio, sin que ello implique pérdida de credibilidad. Para ello resulta conveniente que este liderazgo cuente con diferentes fuentes de legitimación, como la asociada a la propia labor de implicar a los diferentes actores del entorno, la derivada del seguimiento de las estructura y reglas formales que vienen a proteger determinados derechos de la ciudadanía (propias del modelo burocrático), y la que emana de la propia obtención de resultados.

Una tercera dimensión clave se vincula al concepto de horizontes temporales de referencia. La gobernanza robusta plantea combinar la orientación a corto, medio y largo plazo, a modo de “agilidad estratégica” (Xing ...[et al], 2020) que integra una perspectiva de respuesta ágil para atender a la crisis generada por el cambio imprevisto y una perspectiva estratégica a largo plazo que contemple la eventual adaptación de los objetivos atendiendo al entorno de turbulencia.

El paradigma de la gobernanza robusta plantea integrar la estabilidad y la flexibilidad mediante el desarrollo de nuevas estrategias que permitan dar respuesta a un contexto turbulento, asociado a la volatilidad y la complejidad, con consecuencias impredecibles que requieren nuevas lógicas de aprendizaje y adaptación. Para ello el tipo de respuestas a ofrecer plantean la combinación de diferentes componentes de los paradigmas precedentes (o *bricolage*, en términos de Carstensen ...[et al], 2022) a partir de mantener determinados rasgos estructurales que incorporen flexibilidad (*structured flexibility*, en términos de Trondal, 2022) y una nueva visión de la temporalidad (Ansell ...[et al], 2022), permitan capacitar a las organizaciones públicas para afrontar entornos caracterizados por la turbulencia.

Es evidente que estos nuevos ingredientes de la gobernanza robusta deben ser concretados y operativizados atendiendo a las diferentes realidades administrativas. Esto es más necesario que nunca en un nuevo modelo planteado teóricamente en el que los conceptos difusos pueden generar una importante ambigüedad. Para facilitar este proceso de concreción se plantean diversas ideas que permiten identificar más claramente las novedades que puede aportar la gobernanza robusta:

- La primicia de conciliar la estabilidad con el cambio permite abrir una nueva concepción organizativa que se libere de filias y fobias vinculadas a un tradicional sectarismo organizativo. La traducción práctica de ello es que no hay que suprimir ni descartar conceptos que aparentemente han quedado obsoletos como el modelo burocrático e incluso al modelo gerencial. Las organizaciones públicas actuales no pueden prescindir de este conocimiento. La burocracia y el gerencialismo atesoran décadas de conocimiento y aprendizaje incremental que no puede obviarse.

- Puede cuestionarse la diferenciación entre modelos que saben (burocracia y gerencialismo) versus organizaciones que aprenden (gestión en red, sistemas colaborativos de inteligencia colectiva). Es cierto que las organizaciones que saben tienden al conservadurismo y a lógicas incrementales excesivamente lentas, pero se trata de inercias que pueden ser superadas con facilidad si en ellas se introducen las novedades tecnológicas (inteligencia artificial y sistemas automatizados que aprendan con la nueva información) e incorporando con precisión quirúrgica dinámicas de aprendizaje mediante sistemas colaborativos propios de la gobernanza en red (Ramíó, 2019). El modelo gerencial es esencialmente flexible y dinámico y puede absorber con facilidad estas nuevas lógicas. El modelo burocrático suele ser insensible al cambio, pero el nuevo modelo burocrático que va a edificar las novedades tecnológicas va a ser parcialmente permeable al cambio. En definitiva, estos dos modelos que aportan estabilidad continuarán aportando estabilidad, pero podrían ser más permeables al cambio a través de la propuesta de la gobernanza robusta, configurando un modelo de estabilidad dinámica.

- El modelo de gobernanza en red es totalmente contingente y con arquitecturas variables que facilita la creatividad y la absorción de la complejidad y, por ende, abierto al cambio. Pero por determinadas derivas de sus propios rasgos como contingencia, la variabilidad, diversidad, horizontabilidad, entre otros, puede degenerar con facilidad en el caos, al bloqueo por vetos cruzados, en una falta de rapidez, o en un neoconservadurismo plural y en capturas interesadas que pierdan de vista el bien común y el interés general. La gobernanza robusta intenta solventar buena parte de estas externalidades negativas mediante sistemas de resolución de problemas mucho más rápidos y fluidos, introducir en las dinámicas de cambio algunos ingredientes de estabilidad de la mano de una Administración, aunque no jerárquica ni excesivamente empoderada, que posea la

capacidad inteligente de dirección de estas complejas redes para que estén más enfocadas en la resolución de los problemas sociales y técnicos que en justificar dinámicas colectivas, participativas y aparentemente democráticas.

El desarrollo de las respuestas que plantea la gobernanza robusta requiere de estrategias propias del sector público. El siguiente apartado se dedica a revisar dichas estrategias.

3. Estrategias para desplegar la gobernanza robusta

El desarrollo de respuestas ante entornos en los que la crisis cobra un carácter estructural se plantea, a través de la gobernanza robusta, mediante estrategias asociadas tanto al diseño institucional como al comportamiento de los actores implicados (Ansell ...[et al], 2022; Scognamiglio ...[et al], 2022; Sørensen y Ansell, 2021; Howlett ...[et al], 2018).

En una primera aproximación para afrontar entornos de turbulencia es necesario contar con (Capano y Toth, 2022): a) proactividad (para anticipar escenarios), b) agilidad en las respuestas que se ofrecen tanto a corto como a mediano plazo, c) flexibilidad tanto para ajustar comportamientos como para reubicar recursos estratégicos, y d) desarrollar un aprendizaje rápido de nuevos conocimientos que puedan aplicarse de forma inmediata a la situación que se afronta.

Desde diferentes aportes se ha planteado una serie de estrategias para desarrollar la gobernanza robusta (Howlett y Ramesh, 2022; Capano y Toth, 2022; Carstensen ...[et al], 2022; Cristofoli ...[et al], 2022; Ansell ...[et al], 2021; Chandra y Paras, 2021; Capano y Woo, 2018; Duit, 2016), entre las que cabe destacar las siguientes:

1) La escalabilidad (*scalability*) entendida como flexibilidad para movilizar y desmovilizar recursos, o reasignarlos atendiendo a las necesidades identificadas en cada momento, de forma ágil y alineada con los objetivos de la organización. Con esta estrategia se pretende escalar el dimensionamiento para atender a las necesidades cambiantes. Así, por ejemplo, frente a una crisis económica o un desastre natural, que requieren revisar la atención a la población más vulnerable, se hace necesario revisar tanto partidas presupuestarias como procesos para facilitar ayudas puntuales. La estrategia de escalabilidad plantea disponer de flexibilidad para reasignar importes, pero también dotaciones de personal que permitan reforzar los puntos de atención a los colectivos vulnerables, pero sin descuidar completamente el resto de ámbitos

de la organización. Para ello resulta imprescindible combinar una dirección fuerte y clara que agilice la reubicación de recursos, junto con el apoyo de unidades transversales internas que faciliten la operativización de la misma. Y, por supuesto, resulta crítica la implicación efectiva de los profesionales internos, tanto los que se mantienen en las posiciones previas que no pueden descuidarse, pero que van a tener que operar con menos recursos como los que se dirigen a las áreas que se consideran prioritarias para afrontar la crisis, considerando su capacitación, pero también su motivación para los nuevos desempeños a desplegar.

La estrategia de flexibilidad también puede incorporar recursos de la propia organización o de actores del entorno a los que se implica en el desarrollo de respuestas a la turbulencia. El desarrollo de esta estrategia requiere de la generación de confianza entre los diferentes actores implicados, tanto a nivel interno, en referencia a los distintos colectivos profesionales, como a nivel externo, con la red de agentes que se implican en las respuestas planteadas. En esta línea se incluye desde la colaboración público-privada hasta la denominada gestión colaborativa, gestión cívica o gestión ciudadana, vinculadas a la sociedad civil organizada (organizaciones no gubernamentales, entidades del tercer sector, plataformas cívicas, entre otras) y que permite a la ciudadanía implicarse en la gestión de espacios y equipamientos públicos. A modo de ejemplo, la Red para la Conservación de la Naturaleza en Cataluña (XCN por sus siglas en catalán, <https://xcn.cat/qui-som/la-xcn-missio-visio-valors/>) es una asociación de segundo nivel, formada por asociaciones, fundaciones, administraciones públicas, empresas y universidades para la promoción de la conservación de la naturaleza mediante la implicación social, principalmente a través de las entidades de custodia y de voluntariado ambiental. Ante el creciente abandono del entorno rural en Cataluña y las implicaciones que supone a nivel de riesgos de incendio, desatención de recursos naturales, culturales o paisajísticos ubicados en dichos espacios, se plantean políticas de apoyo al territorio.

Para concretar esta estrategia se pueden apuntar diversas propuestas para promover la escalabilidad en las administraciones públicas:

- Atendiendo a la realidad de buena parte de países latinoamericanos, facilitar la estabilización y consolidación de determinadas áreas (y los equipos profesionales vinculados), especialmente asociadas al

Una aportación revolucionaria sería transformar de manera radical el rol organizativo de la tecnoestructura para pasar de ser garante del uniformismo y la ortodoxia conservadora a agente que facilita el cambio apoyando al resto de la organización.

ámbito estratégico, pero también a la prestación de servicios que se consideren básicos, para facilitar el componente de continuidad que plantea la gobernanza robusta. Es decir, plantear la escalabilidad a partir de un núcleo permanente que ofrezca estabilidad al modelo.

- Transformar el rol de la tecnoestructura de la Administración (servicios internos comunes encargados de la gestión de personal, la gestión económica, desarrollos tecnológicos, entre otros). La tecnoestructura (Mintzberg, 1995) tiene como principal sistema de coordinación la normalización de los procesos y es un ámbito clave para aportar estabilidad a la Administración pública. Pero también ha sido un ámbito asociado a la generación de rigideces que dificultan los procesos de adaptación de los modelos de gestión y el desarrollo de nuevas respuestas a entornos de crisis. Por ello una aportación revolucionaria sería transformar de manera radical el rol organizativo de la tecnoestructura para pasar de ser garante del uniformismo y la ortodoxia conservadora a agente que facilita el cambio apoyando al resto de la organización. A modo de ejemplos de este cambio en las organizaciones públicas latinoamericanas:

- El modelo de gestión de recursos humanos debería ser flexible, cambiante y abierto y, por tanto, capaz de absorber contingencias y novedades para contribuir a superar escenarios nuevos e imprevistos (OECD, 2023). El redimensionamiento y la movilidad de plantillas (efectivos que migran de un servicio a otro) no solo deberían ser factibles de manera reactiva, sino alentados proactivamente. Es decir, facilitar los mecanismos para que los empleados públicos puedan trabajar en una arquitectura variable basada en la gestión de proyectos. También favorecer la capacidad de contratar y descontratar externamente empleados para contribuir a resolver nuevas contingencias. La idea es transformar los sistemas de gestión del empleo público vigentes en buena parte de países latinoamericanos hacia un modelo flexible orientado a resolver problemas en el que garantiza unos esenciales derechos laborales (no privilegios laborales), pero potenciando unas nuevas exigencias o deberes laborales basados en la flexibilidad, la movilidad, el reciclaje activo y el cambio.

- El modelo de gestión económica debe seguir siendo garantista, pero sin la necesidad que ello conduzca a situaciones de parálisis. La seguridad jurídica de carácter económico no debería asentarse solo en la rigidez y la uniformidad. Este es el resultado de optar por la vía más sencilla y confortable para los gestores económicos (de la tecnoestructura) y sus diversas instancias de control. La gestión

económica debería ser flexible, abierta a cambios en las partidas presupuestarias en función de necesidades nuevas y sobrevenidas, con un sistema de presupuestación más abierto y menos detallista, de carácter plurianual con capacidad de absorber la diferencia y los cambios. También debería incluirse en la transformación el desarrollo de sistemas de contratación mucho más fluidos y flexibles. La función de los gestores económicos debería ser la de facilitar la gestión a los diversos centros de decisión. Para ello sería necesario reforzar sus capacidades de control *ex post*, ya que todo ello debe hacerse con seguridad jurídica y con una lógica macro de estabilidad.

- La gestión tecnológica de la Administración debería ser esencialmente un instrumento al servicio de la gestión y, por tanto, ser flexible y adaptable. Para ello debería evitar la emulación, relativamente habitual, de las mismas dinámicas rígidas y normalizadoras de la gestión de personal y económica. En especial en un contexto de importantes avances tanto a nivel de transformación digital como de irrupción de la Inteligencia Artificial resulta crítico que desde la parte de la tecnoestructura encargada de prestar apoyo a nivel tecnológico se facilite información y recursos para apoyar el despliegue de nuevas capacidades en las unidades sectoriales (Ramió, 2022; Salvador, 2021a).

- La escalabilidad en términos de gobernanza robusta pasa también por la incorporación de agentes externos que faciliten el reajuste, en términos cuantitativos y cualitativos, de los recursos necesarios para desplegar nuevas respuestas. En este sentido se plantea la revisión estratégica de la trayectoria previa de buena parte de los países latinoamericanos de colaboración con organismos internacionales, atendiendo a los objetivos y estrategias definidos por las propias instituciones nacionales (Ramió y Salvador, 2007 y 2005). También se incluye en esta estrategia el despliegue de colaboraciones con entidades privadas y sociales de los diferentes ámbitos sectoriales (como sanidad, educación, medio ambiente, cultura, entre otros), para aportar recursos de diferente naturaleza que permitan diseñar nuevas alternativas de respuesta y facilitar su implementación, seguimiento y evaluación conjunta. Los planes de acción para la implementación de la nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018) pueden ser un ejemplo de este tipo de estrategias, en especial a partir de su impulso asociado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Conferencia mundial Hábitat III y la Declaración de Quito de 2016 (pero también con el referente del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de

Un ejemplo práctico para promover la experimentación en las Administraciones públicas sería la creación en los diversos ámbitos de gestión de unidades específicas de innovación que se encargaran de realizar análisis de prospectiva, imaginar nuevas soluciones a problemas viejos o sobrevenidos y que propusieran e implantaran a nivel de prueba piloto nuevas políticas, servicios y sistemas de gestión.

Desastres 2015-2030 aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2015). Con estos instrumentos se pretende, entre otras, implicar una diversidad de actores para facilitar la escalabilidad de recursos que permitan afrontar nuevos retos.

2) La experimentación, en referencia a la exploración y contraste de soluciones que puedan testarse, generando una retroalimentación de conocimiento para configurar su diseño final para afrontar los retos planteados. Esta estrategia se asocia al desarrollo de prototipos (*prototyping*) de nuevas respuestas que, a través de pruebas y revisiones, puedan ser evaluadas antes de su eventual extensión. Atendiendo al reto temporal de la gobernanza robusta, las respuestas que se ofrecen a corto plazo para afrontar la turbulencia pueden considerarse también experimentos para una adaptación a medio y largo plazo, superando la lógica incrementalista, desplegando la táctica para construir estrategia.

En este vector la *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública* (CLAD, 2020) delimita, a modo de marco normativo, un conjunto de estrategias de meta innovación que promueven la experimentación en el marco de una innovación más articulada e integrada con el resto de los ámbitos de gestión (Ramíó, 2021). A nivel concreto un ejemplo práctico para promover la experimentación en las Administraciones públicas sería la creación en los diversos ámbitos de gestión de unidades específicas de innovación que se encargaran de realizar análisis de prospectiva, imaginar nuevas soluciones a problemas viejos o sobrevenidos y que propusieran e implantaran a nivel de prueba piloto nuevas políticas, servicios y sistemas de gestión. Sobre esta propuesta los elementos críticos serían los siguientes: estas nuevas unidades no deberían estar descontextualizadas del resto de la organización, sino integradas en la misma y como un ámbito más de su estrategia conjunta. Hay que huir de unidades u organismos innovadores con vida e identidad propia que impulsan experiencias ajenas a la realidad y necesidades objetivas y urgentes del resto de la organización. Por tanto, deberían trabajar en la actividad diaria del ámbito de gestión, conociendo y aprendiendo de sus problemas y dificultades y con base en ellos proponer e implantar una experimentación que, en el caso de ser exitosa, debería ser sencillo incorporar en las rutinas de todo el ámbito de gestión.

En la línea de interpretar como experimentos las soluciones ofrecidas a crisis coyunturales, cabría destacar la extensión de diversas fórmulas de teletrabajo o trabajo no presencial en las Administraciones

públicas a partir de la pandemia, y valorar los aprendizajes adquiridos de cara a extender y consolidar dichas prácticas (Salvador, 2021b).

En esta estrategia, y también en clave de gobernanza pública, resulta esencial implicar a los actores del entorno en la formulación de alternativas, su aplicación y su valoración. Así, por ejemplo, implicar a empresas que ofrecen soluciones vinculadas al teletrabajo, por un lado, y a asociaciones de usuarios de servicios públicos para valorar la implantación del mismo, serían vías para apoyar la eventual extensión de las pruebas piloto realizadas.

Otro ejemplo sugerente vinculado a esta estrategia lo constituyen los denominados laboratorios de innovación. Su generación y desarrollo parte de la constatación de que las Administraciones públicas necesitan espacio de diseño, cocreación y experimentación que unas dinámicas internas muy formalizadas y jerárquicas no pueden ofrecer. En estos espacios se despliegan valores como la orientación a la ciudadanía, la colaboración, la comunicación y la creatividad para que puedan desplegarse más fácilmente (Herrera Díaz-Aguado, 2023). Se trata de espacios promovidos por el propio sector público, con diferentes configuraciones, pero con un planteamiento abierto -en todo caso mucho más abierto que las inercias predominantes en el seno de las organizaciones públicas- para apoyar la formulación de políticas, redefiniendo los problemas a enfrentar -con procesos participativos- y buscando soluciones centradas en la ciudadanía (Lewis ...[et al], 2020). De esta forma, los laboratorios se convierten en espacios para desarrollar y sostener los procesos de innovación o catalizadores de dichas capacidades, pasando desde enfoques inicialmente pensados en clave intraorganizativa a planteamientos abiertos a la participación e implicación de la ciudadanía (Schiuma y Santarsiero, 2023).

3) La combinación de manera flexible (*bricolage*) de ideas, herramientas y recursos para la creación de módulos (*modularisation*) organizativos, de procesos, de políticas o de programas, que permitan generar respuestas a partir de su combinación, de manera flexible, para atender diferentes dimensiones del reto planteado. Esta estrategia basada en la articulación de diferentes componentes permite integrar las ventajas de la producción en masa y la personalización, para ofrecer respuestas adaptadas a diferentes entornos y situaciones. Para facilitar estas combinaciones se pone el foco en las condiciones y, especialmente, en los roles -especialmente directivos- que pueden propiciar la reconfiguración de recursos existentes

A nivel concreto la propuesta sería diseñar un modelo organizativo tipo Lego con piezas de estructura y de procesos fácilmente intercambiables en sus posiciones, generando combinaciones diversas que se ajusten a los retos que plantea la crisis.

para ofrecer nuevas soluciones a los retos planteados. Entre estas condiciones destaca la existencia de instituciones que fomenten la deliberación, el intercambio de conocimientos y el aprendizaje conjunto a partir de un equilibrio entre centralización y autonomía.

Estas combinaciones también pueden darse en términos de políticas públicas a desarrollar, es decir, a partir de la combinación de iniciativas que, con diferentes agrupaciones, pueden mantener el objetivo esencial de la política en diferentes realidades. Las políticas de rehabilitación de determinadas zonas urbanas que sufren fenómenos complejos de degradación, a partir de intervenciones integrales que combinan aportes desde el ámbito de la protección social, la educación, la sanidad, la seguridad o la promoción económica pueden ser ejemplos que se concretan de forma diversa en contextos particulares.

A nivel concreto la propuesta sería diseñar un modelo organizativo tipo *Lego* con piezas de estructura y de procesos fácilmente intercambiables en sus posiciones, generando combinaciones diversas que se ajusten a los retos que plantea la crisis. Para ello habría que plantear un modelo de organización de carácter modular tanto en la Administración nuclear como en su *holding* institucional (organismos autónomos, agencias, empresas públicas, etc.), en el que las distintas piezas puedan ajustarse de manera variable para atender a problemas imprevistos y sobrevenidos. Por tanto, los distintos módulos o piezas deben tener capacidad para poder cambiar su ubicación y los socios prioritarios con los que colaboran. Para ello el cambio de rol de los servicios transversales vinculados a la tecnoestructura es esencial en la medida que deben velar para que las nuevas arquitecturas organizativas respondan mejor a las necesidades y exigencias de cada momento institucional. Con esta configuración se combina la potencialidad de cambio, pero manteniendo al mismo tiempo la estabilidad, ya que las distintas piezas perduran y lo que se transforma es su ubicación, sus funciones y objetivos y sus redes de relaciones dentro de la constelación organizativa.

Otro reflejo de esta estrategia de gobernanza robusta que, con el liderazgo del sector público, plantea la implicación de los actores del entorno, se da en el desarrollo de la denominada economía circular. En el informe sobre este tipo de iniciativas en América Latina y el Caribe, Schröder ...[et al] (2020: 3) apuntan que "la buena gobernanza y la creación de instituciones transparentes que estén basadas en normas son fundamentales para que la transición hacia la economía

circular sea exitosa e inclusiva en la región". Un referente a través del cual se ofrecen diferentes soluciones adaptadas a realidades diversas para generar oportunidades para el desarrollo sostenible en campos como el sector minero y extractivo, la gestión de residuos y el reciclaje, y la bioeconomía. La configuración de cadenas de valor con componentes ajustados a los sectores sociales y económicos de cada país dan lugar a un amplio abanico de respuestas que proponen combinar la justicia social y ambiental, favoreciendo el desarrollo humano en la región.

4) El impulso de modelos de relación (tanto internos como externos) a partir de una autonomía coordinada (*coordinated autonomy*), asociada a una interpretación de la idea de policentralidad (*polycentricity*), y que se concreta en términos de una nueva distribución de competencias y funciones orientada a facilitar un compromiso compartido. Con ello se busca tanto facilitar el surgimiento de propuestas innovadoras como propiciar la implicación de los mismos actores que realizan aportaciones para trabajar conjuntamente en su implementación y seguimiento posterior. Si bien la descentralización puede facilitar la generación de este tipo de respuestas, ello no garantiza su posterior eventual difusión. Por ello esta estrategia plantea complementar la autonomía con la coordinación que, con cierto acompañamiento, permita identificar las respuestas que se consideren más adecuadas y, eventualmente, generalizar su posterior adopción por el resto de actores implicados.

Para desplegar esta estrategia especialmente a nivel interno es necesario que los distintos ámbitos de gestión dispongan de autonomía de decisión y de gestión de sus propios recursos. Pero también es importante contar con un organismo central que ejerza la función de coordinación del sistema policéntrico mediante la definición de proyectos que aporten valor (y con ello lograr afinidades y complicidades) y con capacidad de ofrecer incentivos que fomenten la cooperación y la coordinación. Los nuevos modelos organizativos complejos se caracterizan por ser horizontales, descentralizados y policéntricos, pero también coordinados. Las dinámicas centrípetas aportan dinamismo, pero pueden tender a la dispersión y a la falta de visión compartida y, por tanto, hacen falta medidas correctoras de carácter centrípeto más sofisticadas que la simple jerarquía o el control centralizado de los recursos críticos. Es lo que se denomina un sistema organizativo confederal unitario que opera mediante una constelación diversa e innovadora con una estrategia común (Ramíó y Salvador, 2019).

Esta estrategia de gobernanza robusta también puede asociarse al trabajo desplegado por los denominados Centros Abiertos en Cataluña (https://dretssocials.gencat.cat/ca/ambits_tematics/serveis_socials/serveis_socials_basics/serveis_dintervencio_socio_educativa_no_residencial_per_a_infants_/index.html). Estos equipamientos públicos prestan servicios de intervención socioeducativa dirigidos a niños, niñas y adolescentes de 3 a 18 años y a sus familias, fuera del horario escolar, para apoyar, estimular y potenciar la estructuración y desarrollo de la personalidad, la socialización, la adquisición de aprendizajes básicos, así como compensar deficiencias socioeducativas mediante el trabajo individualizado, grupal, familiar y el trabajo en red y con la comunidad. Por ejemplo, en la ciudad de Barcelona, hay 30 Centros Abiertos: 2 de titularidad municipal y 28 Centros Abiertos concertados tanto con entidades sociales, con fundaciones y con empresas (<https://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/xarxa6.html>). Estos centros disponen de autonomía para desplegar diferentes estrategias adecuadas a la realidad de cada barrio, pero desde el Área de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona se plantea tanto la coordinación como la generación de espacios de intercambio mediante una “Red de Centros Abiertos de atención a la infancia y adolescencia” (<https://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/ca/xarxa6.html>) que genera evaluaciones de las iniciativas y conocimiento compartido.

A modo de ejemplo, el entorno de turbulencia está provocando el surgimiento de “problemas malditos” (*wicked problems*), como situaciones que combinan incertidumbre, desajustes en las habituales lógicas de causa-efecto, con alta fragmentación, horizontes temporales poco claros y pluralidad de valores implicados, y que parecen desbordar las capacidades del sector público y las definiciones vigentes de políticas públicas (Van den Ende ...[et al], 2023; Sydelko ...[et al], 2021). Un ejemplo sería la lucha contra el cambio climático y la degradación ambiental, que desafía los métodos tradicionales para definir e implementar soluciones atendiendo tanto a la complejidad propia del problema como a la diversidad de grupos de interés implicados que son responsables tanto de generar el problema como de resolverlo, y de los sistemas de valores en conflicto (Mertens, 2015). La creación de comisiones interdepartamentales con la implicación de diferentes unidades -y organismos- de diferentes ámbitos de la administración se puede concebir como una red que, a partir del liderazgo del gobierno -o una de sus áreas- parte de la

autonomía de los diferentes actores para propiciar la identificación de nuevas respuestas al reto (Brugué ...[et al], 2015). Se infiere que las diferentes unidades cuentan con cierta autonomía para plantear soluciones, a partir de sus dinámicas de actuación, pero que se buscan coordinar a partir de la definición -también consensuada- del problema o reto a afrontar.

5) El estímulo y el entrenamiento para generar respuestas innovadoras entre los profesionales implicados (internos y externos), es decir, desarrollar habilidades para la improvisación y el aprendizaje rápido. En esta estrategia se incluye el estímulo del pensamiento que va más allá del marco establecido por las dinámicas predominantes en la organización (*thinking outside the box*), por ejemplo, a partir de la incorporación de expertos con perfiles heterogéneos que facilite el contraste de perspectivas. Una estrategia que también incluye el fomento de la improvisación, superando entornos con exceso de regulación o de protocolos que restringen la discrecionalidad individual, por ejemplo, facilitando la rotación de puestos o de roles entre los profesionales de la organización para adquirir nuevas visiones y conocimientos. En esta misma línea, la estrategia también puede incorporar el aprendizaje rápido, con diseños institucionales orientados a promover la investigación, la reflexión, el seguimiento y la evaluación en clave de mejora continua para aprender de los resultados obtenidos y los procesos que han conducido a ellos (*report culture*), por ejemplo, a través de encuentros colectivos orientados al intercambio de experiencias y compartir buenas prácticas.

Se trata de una estrategia que puede vincularse con propuestas planteadas desde la gestión del conocimiento en el sector público (Aguilar Villanueva, 2020) y con recientes dinámicas y experimentos relacionados con la denominada inteligencia colectiva (Rey, 2022). Precisamente un reciente informe de la OECD (2023) aporta concreciones y evidencias de iniciativas planteadas en esta estrategia de gobernanza robusta. Por ejemplo, se destaca como la movilidad de los empleados públicos -como movimiento entre puestos, organizaciones e incluso entre sectores público-privados- contribuye a la difusión de conocimientos, la innovación y la mejora de la productividad, aunque con un carácter estratégico y el grado adecuado (evitando rigidez, pero también exceso) (OECD, 2023). La iniciativa PACE (*Public Administration Cooperation Exchange*, https://reform-support.ec.europa.eu/pace-public-administration-cooperation-exchange_es) de la Unión Europea que propone el intercambio de funcionarios

de diferentes Estados miembros, en especial para reforzar conocimiento en áreas como la transición verde y digital es otro ejemplo de este tipo de iniciativas. En la misma línea, el documento plantea el análisis y la reflexión sobre diferentes culturas de aprendizaje en el sector público, como elemento imprescindible para adaptarse a entornos de crisis. Se destaca especialmente el valor del aprendizaje informal -aprender haciendo y observar a otros- y cómo su incorporación “a los sistemas y estrategias de aprendizaje puede arrojar resultados muy prometedores, especialmente para enseñar comportamientos, competencias y actitudes” (OECD, 2023: 40). Unos factores competenciales y socioemocionales que priman sobre los técnicos para lograr la flexibilidad y adaptabilidad que se pretende desde la gobernanza robusta.

Las comunidades de práctica -especialmente a nivel interno- o redes de conocimiento -que combinan aportes internos y externos- (Ramíó y Salvador, 2018; Busquets ...[et al], 2018) son un ejemplo del tipo de dinámicas que favorecen el establecimiento de enlaces entre profesionales para intercambiar recursos de información y generar respuestas innovadoras. Una experiencia sugerente en esta línea es la Comunidad de Recursos Humanos de la Diputación de Barcelona -CORH- (https://corh.diba.cat/ca/default?language_content_entity=ca&llengua=es). La CORH es un programa transversal orientado a facilitar la generación de conocimiento compartido entre responsables de recursos humanos de los Ayuntamientos de la provincia de Barcelona. El programa se articula en torno a tres conceptos básicos: la gestión del conocimiento, el trabajo en red y la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas. Su objetivo es impulsar una red presencial y una red virtual para compartir conocimiento y dotar de herramientas de apoyo a la toma de decisiones de los responsables de recursos humanos de las corporaciones locales implicadas. Esta experiencia, con una trayectoria de más de 15 años (<https://www.diba.cat/web/assistenciagovernlocal/-/v%C3%ADdeo-la-corh-una-realitat-15-anys-compartint-col%C2%B7laborant-i-fent-xarxa->), ha permitido consolidar una red que, a partir de la confianza y la cultura de compartir conocimiento, genera recursos que se ponen al alcance de los miembros de la red para que puedan combinarlos y adaptarlos para afrontar retos en relación con la gestión de recursos humanos en sus respectivas organizaciones públicas. La disponibilidad de experiencias y recursos para desplegar el teletrabajo, la presentación de indicadores comparados e instrumentos

Las diferentes estrategias permiten concretar la idea de gobernanza robusta que enfatiza la capacidad de una organización para adaptarse a los desafíos que implica una turbulencia, en lugar de limitarse a enfrentarlos o a recuperarse de ellos.

como convenios tipo para facilitar la negociación colectiva, o actualizaciones de la normativa e interpretaciones de la misma para poder generar respuestas innovadoras, acordes a diferentes realidades municipales son algunos de los productos tangibles de la red. Un ejemplo que refleja la importancia de las bases subyacentes a dicha estrategia como son la confianza para facilitar la comunicación y el intercambio entre sus participantes en la red o la flexibilidad de sus respectivas organizaciones tanto para compartir recursos como para adaptar soluciones basadas en los componentes que se ofrecen desde la plataforma para generar respuestas innovadoras.

Las diferentes estrategias permiten concretar la idea de gobernanza robusta que enfatiza la capacidad de una organización para adaptarse a los desafíos que implica una turbulencia, en lugar de limitarse a enfrentarlos o a recuperarse de ellos.

El despliegue de estas estrategias, por otro lado, revela sus interconexiones, destacando su complementariedad y la necesidad de combinarlas de acuerdo con la realidad organizativa o la naturaleza de la turbulencia a afrontar.

Conclusiones

Los retos que se plantean a las organizaciones del sector público y, de hecho, al conjunto de la sociedad, tienden a configurar un entorno en el que las crisis cobran un carácter estructural. Un entorno en el que todas las variables, las definiciones de los problemas, los procesos decisionales, las alternativas a valorar y su implementación, además de su valoración, parecen moverse de forma simultánea a la vez que interactúan entre ellos.

Frente a esta situación, las respuestas que se han tendido a ofrecer van desde la resiliencia, introduciendo ajustes con voluntad de restablecer el equilibrio previo, al desarrollo de la robustez que plantea cambios que permitan mantener las funcionalidades sistémicas básicas, con base en una infraestructura estable, mientras se despliegan las transformaciones requeridas para afrontar la alta variabilidad e interdependencias complejas del entorno (Scognamiglio ...[et al], 2022). En otros términos, un equilibrio entre estabilidad y cambio para facilitar modelos capaces de adaptarse constantemente a entornos de turbulencia.

Precisamente el equilibrio entre estabilidad y cambio es uno de los rasgos destacados del paradigma de la gobernanza robusta (Ansell ...[et al], 2022). Un referente que parte de una relectura de

los potenciales de los paradigmas precedentes (Carstensen ...[et al], 2022) para generar un nuevo enfoque basado en las capacidades analíticas, de gestión y de relación con el entorno que permita mantener la prestación de los servicios públicos de forma estable y continuada, mientras se trabaja para prevenir, contener o incluso resolver las crisis esperadas e inesperadas.

Un enfoque de gobernanza robusta que parte de reconocer el papel clave de las organizaciones del sector público, pero apostando por la interacción e implicación con entidades del sector privado y el sector social. Para ello se despliegan estrategias de colaboración y coproducción que van desde la propia recopilación de evidencias para construir el diagnóstico hasta la identificación de alternativas de actuación, la codecisión, su implementación y las actuaciones asociadas a su seguimiento y evaluación posterior. Un modelo de gobernanza en el que las organizaciones públicas despliegan un rol de *"orchestrators of networked interaction and mutual learning"*, estimulando la innovación, aumentando la capacidad operativa y fortaleciendo la legitimidad de la actuación pública asociada (Crosby ...[et al], 2017).

Para desplegar el concepto central de este paradigma y concretar su eventual aplicación a una realidad tan diversa y compleja como la de los países latinoamericanos se han presentado cinco estrategias clave para su desarrollo. Unas estrategias, de carácter complementario y compatibles entre sí, van desde la escalabilidad para movilizar recursos propios y del entorno, a la experimentación y exploración de soluciones, la combinación flexible de ideas, herramientas y recursos para generar nuevos aportes, la autonomía coordinada como modelo de relación entre los actores implicados, o el estímulo de dinámicas de aprendizaje y movilidad entre los profesionales (internos y externos a la administración) implicados para generar respuestas innovadoras que permitan afrontar los retos del entorno.

Siguiendo la aproximación a la gobernanza robusta que se plantea, estas estrategias incluyen una dimensión interna, que inciden en la configuración de las organizaciones públicas que las impulsan, y una dimensión externa de relación con el conjunto de actores del entorno con los que se establecen dinámicas de colaboración e implicación para generar y desplegar nuevas respuestas. Por ello la presentación de las cinco estrategias se ha complementado con reflexiones y evidencias que inciden en ambas dimensiones.

En la valoración de dichas estrategias debe atenderse, considerando de nuevo la realidad diversa de los países de la región, la

necesidad de combinar la orientación a la obtención de resultados concretos con la orientación al proceso a través del cual se alcanzan estos. La combinación del “qué” se consigue con el “cómo” se consigue, incluyendo desde el respeto el marco normativo vigente, pero también los principios democráticos, clave de la gobernanza robusta.

El resultado conjunto debe interpretarse en términos de enfoque global estratégico, esto es, que la gobernanza robusta plantea un nuevo equilibrio entre determinados componentes de paradigmas precedentes como el de la burocracia, la nueva gestión pública o la gobernanza en red que permiten potenciar el equilibrio entre estabilidad y cambio. Un equilibrio enfocado a preparar las organizaciones públicas y las redes con que interactúan para procesos de adaptación continuos acordes con el entorno de turbulencia en el que deben moverse.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2020), *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*, México, s.e.
- Aldrich, Daniel P. (2012), *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, Chicago, University of Chicago Press.
- Aligica, Paul Dragos y Tarko, Vlad (2014), “Institutional Resilience and Economic Systems: Lessons from Elinor Ostrom’s Work”, en *Comparative Economic Studies*, N° 56 N° 1, pp. 52-76, <http://10.1057/ces.2013.29>.
- Ansell, Christopher; Boin, Arjen; y Farjoun, Moshe (2015), “Dynamic Conservatism: How Institutions Change to Remain the Same”, en *Institutions and Ideals: Philip Selznick’s Legacy for Organizational Studies*, Matthew S. Kraatz (ed.), Bingley, Emerald Books, pp. 89-119.
- Ansell, Christopher; Sørensen, Eva; y Torfing, Jacob (2021), “The COVID-19 Pandemic as a Game Changer for Public Administration and Leadership? The Need for Robust Governance Responses to Turbulent Problems”, en *Public Management Review*, Vol. 23 N° 7, pp. 949-960, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1820272>
- _____ (2022), “Public Administration and Politics Meet Turbulence: the Search for Robust Governance Responses”, en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1111/padm.12874>
- Ansell, Christopher y Trondal, Jarle (2018), “Governing Turbulence: an Organizational-Institutional Agenda”, en *Perspectives on Public Management Governance*, Vol. 1 N° 1, pp. 43-57, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx013>
- Bentzen, Tina Øllgaard (2022), “The Tripod of Trust: a Multilevel Approach to Trust-Based Leadership Public Organizations”, en *Public Management Review*, Latest Articles <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2132279>

- Bentzen, Tina Øllgaard y Torfing, Jacob (2022), "COVID-19-Induced Governance Transformation: How External Shocks May Spur Cross-Organizational Collaboration and Trust-Based Management", en *Public Administration*, Early View, <https://doi.org/10.1111/padm.12881>
- Boin, Arjen y Van Eeten, Michel J. G. (2013), "The Resilient Organization", en *Public Management Review*, Vol. 15 N° 3, pp. 429-445, <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.769856>
- Boswell, John; Dean, Rikki; y Smith, Graham (2022), "Integrating Citizen Deliberation into Climate Governance: Lessons on Robust Design from Six Climate Assemblies", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-19, <https://doi.org/10.1111/padm.12883>
- Bouckaert, Geert (2022), "The Neo-Weberian State: from Ideal Type Model to Reality?", London, UCL Institute for Innovation and Public Purpose (Working Paper Series; IIPP WP 2022-10), <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2022-10>, 28-05-2023.
- Brugué, Quim (2022), *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Brugué, Quim; Canal, Ramón; y Paya, Palmira (2015), "¿Inteligencia administrativa para abordar 'problemas malditos'? El caso de las comisiones interdepartamentales", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 24 N° 1, pp. 85-130.
- Busquets, Silvia; Masachs, Mar; y Pascual, Laura (2018), "La gestión de los recursos humanos en los ayuntamientos de la provincia de Barcelona: análisis de los principales retos y oportunidades", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 15, pp. 58-79.
- Capano, Giliberto y Toth, Federico (2022), "Thinking Outside the Box, Improvisation, and Fast Learning: Designing Policy Robustness to Deal with What Cannot Be Foreseen", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1111/padm.12861>
- Capano, Giliberto y Woo, Jun Jie (2017), "Resilience and Robustness in Policy Design: a Critical Appraisal", en *Policy Sciences*, Vol. 50 N° 3, pp. 399-426, <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9273-x>
- _____ (2018), "Designing Policy Robustness: Outputs and Processes", en *Policy and Society*, Vol. 37 N° 4, pp. 422-440, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504494>
- Carstensen, Martin B.; Sørensen, Eva; y Torfing, Jacob (2022), "Why We Need Bricoleurs to Foster Robust Governance Solutions in Turbulent Times", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-17, <https://doi.org/10.1111/padm.12857>

- CEPAL (2018), *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036*, Santiago, CEPAL; ONU-Habitat; MINURVI, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42144/2/S1800033_es.pdf, 28-05-2023.
- Chandra, Yanto y Paras, Arnil (2021), "Social Entrepreneurship in the Context of Disaster Recovery: Organizing for Public Value Creation", en *Public Management Review*, Vol. 23 N° 12, pp. 1856-1877, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1775282>
- Christensen, Tom; Lægreid, Per; y Rykkja, Lise H. (2016), "Organizing for Crisis Management", en *Public Administration Review*, Vol. 76 N° 6, pp. 887-897, <https://doi.org/10.1111/puar.12558>.
- CLAD (2020), "Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública", Caracas, CLAD, Documento aprobado por la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Andorra, 8 de octubre.
- Cristofoli, Daniela; Cucciniello, Maria; Micacchi, Marta; Trivellato, Benedetta; Turrini, Alex; y Valotti, Giovanni (2022), "'One, None, and a Hundred Thousand' Recipes for a Robust Response to Turbulence", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1111/padm.12870>
- Crosby, Barbara C.; Hart, Paul; y Torfing, Jacob (2017), "Public Value Creation through Collaborative Innovation", en *Public Management Review*, Vol. 19 N° 5, pp. 655-669, <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>
- Desjardine, Mark; Bansal, Pratima; y Yang, Yang (2019), "Bouncing Back: Building Resilience through Social and Environmental Practices in the Context of the 2008 Global Financial Crisis", en *Journal of Management*, Vol. 45 N° 4, pp. 1434-1460, <https://doi.org/10.1177/0149206317708854>
- Duit, Andreas (2016), "Resilience Thinking: Lessons for Public Administration", en *Public Administration*, Vol. 94 N° 2, pp. 364-380, <https://doi.org/10.1111/padm.12182>.
- Elston, Thomas y Bel, Germà (2022), "Does Inter-Municipal Collaboration Improve Public Service Resilience? Evidence from Local Authorities in England", en *Public Management Review*, Vol. 25 N° 4, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2012377>
- European Commission (2013), *Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020*, Brussels, European Commission.
- Fernandez, Sergio y Rainey, Hal Griffin (2006), "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 2, pp. 168-176, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>

- Ferraro, Fabrizio; Etzioni, Dror; y Gehman, Joel (2015), "Tackling Grand Challenges Pragmatically", en *Organization Studies*, Vol. 36 N° 3, pp. 363-390.
- Gofen, Anat y Lotta, Gabriela (2021), "Street-Level Bureaucrats at the Forefront of Pandemic Response: a Comparative Perspective", en *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 23 N° 1, pp. 3-15.
- Herrera Díaz-Aguado, Luis (2023), "Por qué y para qué un laboratorio de innovación pública en el INAP", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 32, pp. 153-164, <https://doi.org/10.24965/gapp.11166>
- Hillmann, Julia y Guenther, Edeltraud (2021), "Organizational Resilience: a Valuable Construct for Management Research?", en *International Journal of Management Reviews*, Vol. 23 N° 1, pp. 7-44, <https://doi.org/10.1111/ijmr.12239>
- Howlett, Michael; Capano, Gilberto; y Ramesh, M. (2018), "Designing for Robustness: Surprise, Agility and Improvisation in Policy Design", en *Policy and Society*, Vol. 37 N° 4, pp. 405-421, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>
- Howlett, Michael y Ramesh, M. (2022), "Designing for Adaptation: Static and Dynamic Robustness in Policy-Making", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-13, <https://doi.org/10.1111/padm.12849>
- Koliba, Christopher J.; Mills, Russel M.; y Zia, Asim (2011), "Accountability in Governance Networks", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 2, pp. 210-220, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02332.x>
- Koolma, Hendrik M. (2013), "A Complex Adaptive System Approach to the Assessment of Failure of Public Governance Networks", en *International Review of Public Administration*, Vol. 18 N° 2, pp. 65-84, <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805253>
- Lewis, Jenny M.; McGann, Michael; y Blomkamp, Emma (2020), "When Design Meets Power: Design Thinking, Public Sector Innovation and the Politics of Policymaking", en *Policy and Politics*, Vol. 48 N° 1, pp. 111-130, <https://doi.org/10.1332/030557319X15579230420081>
- Lubell, Mark; Mewhirter, Jack M.; Berardo, Ramiro; y Scholz, John T. (2017), "Transaction Costs and the Perceived Effectiveness of Complex Institutional Systems", en *Public Administration Review*, Vol. 77 N° 5, pp. 668-680, <https://doi.org/10.1111/puar.12622>
- Marcet, Xavier (2021), *Crecer haciendo crecer. El secreto de las empresas constantes*, Barcelona, Plataforma Editorial.
- Mertens, Donna M. (2015), "Mixed Methods and Wicked Problems", en *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 9 N° 1, pp. 3-6, <https://doi.org/10.1177/1558689814562944>

- Mintzberg, Henry (1995), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Nohrstedt, Daniel (2016), "Explaining Mobilization and Performance of Collaborations in Routine Emergency Management", en *Administration and Society*, Vol. 48 N° 2, pp. 135-162, <https://doi.org/10.1177/0095391177/009539>
- OECD (2014), *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, Paris, OECD Publishing.
- _____ (2023), *Public Employment and Management 2023: towards a More Flexible Public Service*, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
- Ostrom, Elinor (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2009), "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", en *Science*, Vol. 325 N° 5939, pp. 419-422.
- _____ (2017), "Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change", en *Global Justice*, Holly Lawford-Smith y Christian Barry (eds.), London, Routledge, pp. 423-430.
- Ramió, Carles (2018), "El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público", en *GIGAPP Estudios Working Papers*, N° 98, pp. 401-421, <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/115/135>, 28-05-2023.
- _____ (2019), *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*, Madrid, Catarata.
- _____ (2021), *Innovación pública en Iberoamérica: presente y tendencias de futuro*, Caracas, CLAD.
- _____ (2022), *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*, Madrid, Catarata.
- Ramió, Carles y Salvador, Miquel (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundació Cidob.
- _____ (2007), "Los referentes internacionales en los procesos de externalización de servicios públicos: experiencias y cuestiones clave", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Año 2007 N° 77, pp. 177-208.
- _____ (2018), *La nueva gestión del empleo público*, Barcelona, Tibidabo.
- _____ (2019), *Gobernanza social e Inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- Rey, Amalio A. (2022), *El libro de la inteligencia colectiva*, Málaga, Editorial Almuzara.
- Salter, Alexander William y Tarko, Vlad (2019), "Governing the Banking System: an Assessment of Resilience Based on Elinor Ostrom's Design Principles", en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 15 N° 3, pp. 505-519, <https://doi.org/10.1017/S1744137418000401>

- Salvador, Miquel (2021a), "Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 26, pp. 20-32, <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>
- _____ (2021b), "Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos", en *Documentación Administrativa: Nueva Época*, N° 8, pp. 25-42.
- Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2020), "Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 77, pp. 5-36. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n77.a205>
- Schintler, Laurie A. y McNeely, Connie L. (2022), "Artificial Intelligence, Institutions, and Resilience: Prospects and Provocations for Cities", en *Journal of Urban Management*, Vol. 11 N° 2, pp. 256-268, <https://doi.org/10.1016/j.jum.2022.05.004>
- Schiuma, Giovanni y Santarsiero, Francesco (2023), "Innovation Labs as Organisational Catalysts for Innovation Capacity Development: a Systematic Literature Review", en *Technovation*, Vol. 123, pp. 1-18, <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2023.102690>
- Schröder, Patrick; Albaladejo, Manuel; Ribas, Pía Alonso; MacEwen, Melissa; y Tilkkanen, Johanna (2020), "La economía circular en América Latina y el Caribe. Oportunidades para fomentar la resiliencia", Londres, Chatham House, https://www.catedrarses.com.do/Portals/0/OpenContent/Files/468/La_economia_circular_en_America_Latina_y_el_Caribe_compressed-2.pdf, 28-05-2023.
- Scognamiglio, Fulvio; Sancino, Alessandro; Calo, Francesca; Jacklin-Jarvis, Carol; y Rees, James (2022), "The Public Sector and Co-Creation in Turbulent Times: a Systematic Literature Review on Robust Governance in the COVID-19 Emergency", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1111/padm.12875>
- Sørensen, Eva y Ansell, Christopher (2021), "Towards a Concept of Political Robustness", en *Political Studies*, Vol. 71 N° 1, <https://doi.org/10.1177/0032321721999974>
- Sydelko, Pamela; Midgley, Gerald; y Espinosa, Angela (2021), "Designing Interagency Responses to Wicked Problems: Creating a Common, Cross-Agency Understanding", en *European Journal of Operational Research*, Vol 294 N° 1, pp. 250-263, <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2020.11.045>

- Torfig, Jacob; Bentzen, Tina Øllgaard (2020), "Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management?", en *Administrative Sciences*, Vol. 10 N° 4, pp. 1-19, <https://doi.org/10.3390/admsci10040086>
- Torfig, Jacob y Triantafyllou, Peter (2013), "What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System", en *International Review of Public Administration*, Vol. 18 N° 2, pp. 9-25, <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805250>
- Trondal, Jarle (2022), "Let's Organize: the Organizational Basis for Stable Public Governance", en *Public Administration*, Vol. 101 N° 1, pp. 1-20, <https://doi.org/10.1111/padm.12858>
- Trondal, Jarle; Haslerud, Gjermund; y Kühn, Nadja (2021), "The Robustness of National Agency Governance in Integrated Administrative Systems", en *Public Administration Review*, Vol. 81 N° 1, pp. 121-136, <https://doi.org/10.1111/puar.13309>
- Ulibarri, Nicola; Emerson, Kirk; Imperial, Mark T.; Jager, Nicolas W.; Newig, Jens; y Weber, Edward (2020), "How Does Collaborative Governance Evolve?", en *Policy and Society*, Vol. 39 N° 4, pp. 617-637, <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1769288>
- Van den Ende, Mandy A.; Hegger, Dries L. T.; Mees, Heleen L. P.; y Driessen, Peter P. J. (2023), "Wicked Problems and Creeping Crises: a Framework for Analyzing Governance Challenges to Addressing Environmental Land-Use Problems", en *Environmental Science and Policy*, N° 141, pp. 168-177, <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.01.006>
- Waheduzzaman, Wahed (2019), "Challenges in Transitioning from New Public Management to New Public Governance in a Developing Country Context", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 32 N° 7, pp. 689-705.
- Wildavsky, Aaron (1988), *Searching for Safety*, Piscataway, Transaction Publishers.
- Xing, Yijun; Liu, Yipeng; Boojihawon, Dev Kumar Roshan; y Tarba, Shlomo (2020), "Entrepreneurial Team and Strategic Agility", en *Human Resource Management Review*, Vol. 30 N° 1, pp. 1-10, <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2019.100696>

Cómo citar este artículo

Salvador, Miquel y Ramió, Carles (2023), Gobernanza robusta: del concepto a las estrategias para afrontar entornos de turbulencia en América Latina, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (86), pp. 5-42. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a1>

