

¿CÓMO PUEDEN LOS AYUNTAMIENTOS AFRONTAR EL NUEVO ENTORNO DE TURBULENCIA? EL NUEVO PARADIGMA DE LA GOBERNANZA ROBUSTA COMO RESPUESTA

Carles RAMIÓ

Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)

Miquel SALVADOR SERNA

Profesor Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra (Barcelona, España)

SUMARIO:

1. Introducción: la robustez como respuesta a la turbulencia
2. Un paradigma organizativo para afrontar la turbulencia: la gobernanza robusta
3. La gobernanza robusta y las estrategias para afrontar entornos de turbulencia
4. Las capacidades dinámicas para desplegar las estrategias de la gobernanza robusta
5. ¿qué puede aportar la gobernanza robusta a las administraciones públicas del futuro?
6. El impacto en la administración local: hacia un municipalismo robusto ante la turbulencia
7. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN: LA ROBUSTEZ COMO RESPUESTA A LA TURBULENCIA

Los entornos en los que operan las organizaciones públicas siempre se han caracterizado por elevados niveles de cambio, a menudo de mayor intensidad y velocidad de lo que las propias administraciones eran capaces de absorber y responder. La concatenación, cuando no superposición, de crisis sanitarias, medioambientales, sociales, económicas y políticas están configurando un nuevo escenario de turbulencia caracterizado por “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, p. 43). Un entorno en el que las diversas

crisis cobran un carácter más estructural que meramente coyuntural y que exige replantear en profundidad las estrategias y las capacidades del sector público para afrontarlo.

Si inicialmente las respuestas desde el sector público se planteaban en términos de resiliencia, con la voluntad de restituir el equilibrio previo a la crisis, el nuevo escenario convierte en obsoletas este tipo de reacciones. Se plantea así trascender de respuestas puntuales, a menudo improvisadas, basadas en el tensionamiento puntual de determinados recursos y poco sostenibles por lo que implican a medio y largo plazo, y pasar a replantear las bases del modelo y apostar por un nuevo enfoque.

Precisamente en esta última línea, desde diversos aportes académicos surgen conceptos como robustez de las políticas (*policy robustness*) o robustez de la gobernanza (*governance robustness*) (CAPANO y TOTH, 2022; TRONDAL et al., 2021; y CAPANO y WOO, 2018). El término robustez, a diferencia del de resiliencia que se formulaba con carácter coyuntural, plantea la incorporación de estrategias más permanentes que combinan estabilidad y cambio para responder a los entornos caracterizados por la turbulencia (ELSTON y BEL, 2022; CAPANO y WOO, 2017; y DUIT, 2016).

Al caracterizar la robustez en el ámbito público, sobresale un rasgo distintivo: el equilibrio entre estabilidad y cambio. Según ANSELL et al. (2022, p. 8):

“(los) sistemas (...) 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)”.

Así, cuando determinados países están inmersos en crisis sociales o económicas, resulta especialmente crítico mantener determinadas políticas de protección social a los colectivos más desfavorecidos o de impulso de la actividad productiva para paliar sus efectos. Pero debería plantearse la promoción de ambas políticas no replicando esquemas previos (como los mecanismos de prestación de servicios sociales o los

canales para llegar a los colectivos vulnerables), probablemente poco adaptados a las nuevas tensiones.

Por el contrario, deberían desplegar nuevas respuestas acordes con el escenario emergente (revisando las características de la nueva vulnerabilidad social y cómo sería mejor afrontarla de manera sostenible). Un replanteamiento que parte de la estabilidad en cuanto a las funcionalidades y metas de ambas políticas (proteger a los colectivos vulnerables y promocionar actividades productivas), respaldadas con la infraestructura institucional previa (a partir de conocimientos de las realidades concretas del entorno social y económico, y de los equipamientos y profesionales implicados), pero generando transformaciones que permitan optimizar sus resultados en el nuevo contexto (innovando en instrumentos pero también en contenidos de la protección social y del impulso a la economía productiva). Un elemento clave es evitar replantearlas pensando lograr un nuevo equilibrio estable a mediano y largo plazo, y, en cambio, reconocer que será necesario revisarlas, incorporando la propia idea de cambio dinámico en su configuración.

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 a corto plazo. 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).

La cuestión clave a partir de esta nueva aproximación es hasta qué punto las organizaciones públicas están en condiciones de desplegar respuestas alineadas con la robustez tal y como se ha definido.

2. UN PARADIGMA ORGANIZATIVO PARA AFRONTAR LA TURBULENCIA: LA GOBERNANZA ROBUSTA

Para interpretar las estrategias y capacidades que las organizaciones públicas despliegan para afrontar las crisis resulta conveniente partir del modelo organizativo con el que operan. Resulta habitual que debido a la propia diversidad que caracteriza las administraciones públicas, estas operen con distintos paradigmas organizativos, con mayor o menor intensidad en diferentes áreas de actuación. Los más habituales, como el burocrático, el vinculado a la Nueva Gestión Pública o el de la gobernanza en red, presentan limitaciones en cuanto a su capacidad de respuesta ante entornos de turbulencia (BRUGUÉ, 2022; RAMIÓ y SALVADOR, 2005). 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. Y precisamente el principal rasgo característico del nuevo entorno es la variabilidad.

Frente a estos precedentes, el paradigma de la gobernanza robusta plantea una relectura de diversas dimensiones clave de los paradigmas precedentes para ofrecer una nueva respuesta caracterizada por combinar estabilidad y cambio. Un equilibrio que pasa por plantear el mantenimiento de los rasgos estructurales que caracterizan las funciones del sector público, pero integrando en los mismos una capacidad de transformación continua que facilite su adaptación y mejora proactiva. Desde la gobernanza robusta se ponen en valor ciertos componentes estructurales del modelo burocrático por lo que aportan de estabilidad y base sólida sobre la que construir nuevas respuestas. Pero si en el modelo burocrático se afrontaba el cambio con ajustes de carácter incremental y reactivo (y tan solo se realizaban ajustes a gran escala cuando el desajuste con el entorno resulta inasumible), con la gobernanza robusta el cambio se contempla como un rasgo estructural ya incorporado desde el propio diseño de estructuras y procesos.

La integración de dicho cambio se planteaba también con fuerza desde el paradigma de la Nueva Gestión Pública, pero con un enfoque propio de soluciones

generadas desde el sector privado que marcan el modelo de relación con los actores del entorno, además de priorizar las variables económicas por encima de otro tipo de consideraciones. La gobernanza robusta plantea integrar ciertas herramientas propias de este referente, pero contextualizando su incorporación a las dinámicas propias del sector público y a las exigencias de un entorno de turbulencia.

Entre estas exigencias destaca la necesidad de implicar a los actores sociales para mejorar diagnósticos, identificar soluciones, diseñar respuestas y llevarlas a cabo. Para ello, el paradigma de la gobernanza en red plantea incorporar alrededor de determinados retos, a una pluralidad de actores, con dinámicas deliberativas orientadas a potenciar su implicación efectiva. Desde la gobernanza robusta se integra este tipo de dinámicas, pero se sitúa el énfasis no tan solo en la inclusión, la deliberación o la colaboración, sino en el cambio constante de dichos programas. Un entorno de turbulencia que requiere soluciones innovadoras a partir de una gobernanza capaz de adaptarse de forma continuada. Las soluciones robustas requieren de un análisis holístico; un conocimiento negociado; de la experimentación, revisión e innovación, y todo mientras se brindan servicios públicos básicos (ANSELL et al., 2022). Pero el desarrollo de estas dinámicas desde la gobernanza robusta parte también de un claro liderazgo desde el sector público.

La gobernanza robusta plantea un 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 al proceso, es decir, a las dinámicas de implicación de los actores del entorno, pero también la asociada al seguimiento de las estructura y reglas formales que vienen a proteger determinados derechos de la ciudadanía (propias del modelo burocrático), y la asociada, por supuesto, a la propia obtención de resultados.

En definitiva, el paradigma de la gobernanza robusta plantea integrar la estabilidad y la flexibilidad, capitalizando los potenciales que ofrecen los paradigmas precedentes. Para ello se parte de la combinación de diferentes componentes (o

bricolage, en términos de CARSTENSEN et al., 2022), manteniendo determinados rasgos estructurales que incorporen flexibilidad (*structured flexibility*, en términos de TRONDAL, 2022), que permitan a las organizaciones públicas desplegar estrategias para afrontar entornos caracterizados por la turbulencia.

3. LA GOBERNANZA ROBUSTA Y LAS ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR ENTORNOS DE TURBULENCIA

Las respuestas que se ofrecen desde la gobernanza robusta a los entornos de turbulencia parten de una serie de principios como: (a) proactividad (para anticipar escenarios), (b) agilidad en las respuestas que se ofrecen tanto a corto como a medio 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 (CAPANO y TOTH, 2022).

El desarrollo de respuestas partiendo de estos principios se ha plasmado en una serie de estrategias, de acuerdo con HOWLETT y RAMESH (2022), CAPANO y TOTH (2022), CARSTENSEN et al. (2022), y ANSELL et al. (2021), entre las que se propone destacar las cinco siguientes:

- La integración entre una estrategia polivalente a medio y largo plazo con las tácticas a corto que han de facilitar su despliegue. Con ello se plantea la necesidad de identificar medidas para afrontar el impacto de la turbulencia a corto plazo, pero manteniendo el escenario-horizonte establecido como objetivo a medio y largo plazo, aunque con los ajustes derivados de los cambios que puedan vincularse a la transformación del entorno. Esta estrategia incluye la generación de usos diversos de las soluciones planteadas y de los resultados obtenidos, como sería, por ejemplo, la prestación de un servicio y la recopilación de datos sobre el mismo, que posteriormente pueden utilizarse para ofrecer prestaciones asociadas.

- La escalabilidad, 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. La estrategia de escalabilidad 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.
- La experimentación, en referencia a la exploración y contraste de soluciones que puedan testarse, a modo de prototipos, generando conocimiento para configurar su diseño final y así afrontar los retos planteados. 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. Entre las condiciones que pueden propiciar esta estrategia se 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.
- La adaptabilidad de las normas, preservando la salvaguarda de valores y la estabilidad que aportan, pero evitando la rigidez y la demora en ofrecer nuevas respuestas que pueden implicar. Esta estrategia se orienta a desplegar una de las vertientes del equilibrio entre estabilidad y cambio que caracteriza la gobernanza robusta. Para ello, se plantean opciones como desplegar sistemáticamente la evaluación continua de las reglas en busca de asegurar su validez y valor añadido, simplificando y actualizando el entramado normativo. Desde esta estrategia también se plantea fomentar la discrecionalidad de directivos y profesionales para interpretar las normas, pero siempre a partir de una adecuada comprensión de su propósito y de los valores que estas implican.
- El impulso de modelos de relación, tanto con actores internos como externos, a partir de una autonomía coordinada que se concreta en términos de una nueva distribución de competencias y funciones para propiciar el compromiso compartido. Con ello se busca facilitar la implicación de los

diferentes actores para generar propuestas innovadoras, pero también para mantener su involucración en las fases posteriores de adopción y seguimiento del resultado. Si bien la descentralización puede facilitar la generación de este tipo de respuestas, ello no garantiza su eventual difusión posterior. 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 extender su posterior adopción por el resto de actores implicados.

Las cinco estrategias presentadas permiten concretar cómo la gobernanza robusta plantea dar respuesta 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.

4. LAS CAPACIDADES DINÁMICAS PARA DESPLEGAR LAS ESTRATEGIAS DE LA GOBERNANZA ROBUSTA

El desarrollo del paradigma de la gobernanza robusta y las cinco estrategias destacadas requiere contar con una adecuada dotación de recursos. Recursos financieros, materiales y tecnológicos, pero sobre todo de personal, con profesionales preparados e implicados. Pero, aunque esta demanda es habitualmente muy necesaria, e inclusive imprescindible, el mero incremento de dotaciones presupuestarias o de plantilla de personal no garantiza su buen uso, en especial en contextos de crisis concatenadas que alteran los parámetros de referencia habituales de la gestión pública.

Por ello, se plantea centrar la atención en las capacidades institucionales, entendidas como las habilidades (de un gobierno o de una administración) para desempeñar las tareas de forma eficiente, eficaz y sostenida en el tiempo. Si la gobernanza robusta se caracteriza por combinar estabilidad y cambio, su traslación en el plano de las capacidades combina las necesarias para desarrollar los compromisos más

continuos y a largo plazo (como la prestación de determinados servicios o la creación de infraestructuras) con otras de carácter más dinámico que permitan afrontar los retos de un entorno impredecible.

Atendiendo al contexto de turbulencia que se plantea afrontar desde la gobernanza robusta, se propone centrar la atención en estas últimas, las denominadas capacidades dinámicas.

Las capacidades dinámicas se asocian a patrones regulares de resolución de problemas que permiten cambiar las formas de pensar y de actuar de las organizaciones públicas (KATTEL y TAKALA, 2021; PIENING, 2013). Estas capacidades se conciben como series de rutinas orientadas a repensar y reconfigurar recursos y competencias existentes, incorporando otras nuevas, para renovar las capacidades operativas y mejorar el desempeño de la organización pública (LUNA-REYES et al., 2020).

Atendiendo a la multidimensionalidad que las caracteriza, las capacidades dinámicas se articulan en diferentes categorías siguiendo una lógica de proceso, esto es, una secuencia interrelacionada de actividades a desplegar para su desarrollo. Según PANAGIOTOPOULOS et al. (2023), KATTEL (2022), TRIVELLATO et al. (2021), SALVADOR y RAMIÓ (2020), y AGUILAR VILLANUEVA (2020), la tipología más extendida, aunque con ligeros ajustes en sus denominaciones, diferencia procesos de:

- **Análisis y aprendizaje**, en referencia a las actividades asociadas a la analítica, asesoramiento y gestión de la información, además de las rutinas asociadas a los procesos de aprendizaje, valoración y evaluación de respuestas. Estas capacidades se vinculan a las habilidades para obtener, gestionar y utilizar datos y evidencias de diferente naturaleza para mejorar los procesos de decisión y el desarrollo de la actuación pública. Pero además de integrar la vertiente analítica, las capacidades de análisis y aprendizaje ponen el acento en las dinámicas y procesos que permiten sistematizar e integrar los resultados del análisis, no tan solo para apoyar la toma de decisiones sino para generar conocimiento organizativo para afrontar nuevos retos.

- Integración y coordinación, en referencia a los procesos orientados a generar consensos e implicación de los actores del entorno (interno y externo), para compartir información, habilidades y experiencias, pero también incrementar la legitimidad de las propuestas resultantes. Estas capacidades dinámicas se asocian al impulso y desarrollo de actividades en red, implicando actores internos y externos, incluyendo entre estos últimos desde las empresas a las entidades del sector social y a la propia ciudadanía. Una implicación que cubre tanto en la vertiente analítica de recopilar y compartir datos, información y conocimiento, como lo referente a la toma de decisiones e impulso de actividades que las despliegan. En el desarrollo de estas capacidades dinámicas, y siguiendo la lógica de la gobernanza robusta, el sector público actúa como el “director de orquesta de la interacción en red y el aprendizaje mutuo” (CROSBY et al., 2017), estimulando la innovación, aumentando la capacidad operativa y fortaleciendo la legitimidad de la actuación pública asociada.
- Reconfiguración y transformación, en referencia a los procesos de rediseño e implementación de nuevos ajustes y orientaciones en la organización o en el área de políticas públicas. Con esta capacidad, se consigue incorporar nuevas rutinas a partir de la transformación de las dinámicas internas y externas, adquiriendo nuevos recursos o revisando y actualizando los existentes. Se vincula a efectividad para mejorar la articulación de los recursos necesarios para el desarrollo de la estrategia y los objetivos que la despliegan, incluyendo la transformación de la estructura orgánica, la gestión del presupuesto y de los recursos humanos, y la gestión de procesos organizativos asociados. Ante entornos de turbulencia, con estas capacidades dinámicas se priorizan las estructuras flexibles, las dinámicas de gestión por proyectos y, especialmente, la integración de estos cambios en las dinámicas de funcionamiento de la organización.

Las tres capacidades dinámicas presentadas, llamadas a facilitar la transformación de las capacidades institucionales con el paradigma de la gobernanza robusta, presentan claras interconexiones entre sí, configurando un modelo integrado.

Para impulsar el despliegue de estas capacidades dinámicas resultan críticos factores como el liderazgo político, el liderazgo gerencial y la creación de nuevos arreglos organizativos combinando los componentes de estructuras, procesos y, especialmente, recursos humanos, de acuerdo con KATTEL (2022) y GULLMARK (2021). Precisamente los equipos de profesionales que se adaptan a las nuevas capacidades y generan respuestas propias, adaptadas a la realidad y situación concreta de su organización, se revela como un factor crítico de la capacidad de la organización pública. Como apunta PANAGIOTOPOULOS:

"Los recursos humanos son esenciales para desarrollar, fomentar y renovar capacidades dinámicas cuando y según sea necesario. Esto significa que se necesitan recursos humanos en cantidad y calidad suficientes para ejercer capacidades dinámicas además de apoyar las capacidades operativas existentes" (2023, p. 13).

Para ello es necesario incidir en la cultura organizativa y los valores que la presiden, pero también en los procesos de gestión de recursos humanos y las dinámicas asociadas al desarrollo de la actividad. Y en ese camino surgen de nuevo las interacciones entre las capacidades dinámicas para potenciar el potencial de respuesta de la organización pública ante los retos de un entorno cada vez más variable y complejo.

5. ¿QUÉ PUEDE APORTAR LA GOBERNANZA ROBUSTA A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL FUTURO?

Las instituciones públicas son cada vez más débiles por la anemia de los sistemas democráticos que no logran asegurar el bienestar a la ciudadanía y que coquetean con tendencias políticas demagógicas y con relatos perversos de carácter populista. Pero las instituciones públicas también son débiles por el agotamiento y falta de modernización de las administraciones públicas en la provisión de servicios y en

ofrecer respuestas a nuevas necesidades de seguridad jurídica e institucional hacia los ciudadanos. Actualmente, la efectividad de la gestión pública está muy cuestionada socialmente. Lleva un tiempo que se ha estado gestando esta negativa sensación y la crisis del COVID-19 supuso un punto de inflexión, quizás de no retorno, de esta decepción con la manera de operar de nuestras administraciones públicas. Una parte de la ciudadanía se siente abandonada por las administraciones y está crispada y con actitudes beligerantes. Consideran, con razón o sin ella, que las administraciones públicas están caducas, que están ensimismadas y que carecen de las competencias y de la motivación para poder enfrentarse a los nuevos retos. La literatura académica en gestión pública también está preocupada por la falta de sintonía entre un entorno complejo y turbulento y unas administraciones públicas diseñadas para gestionar básicamente la certidumbre. Unas administraciones públicas con unos diseños mecánicos que van a ser incapaces de absorber la complejidad socioeconómica y tecnológica del presente y del futuro.

Las presiones que aconsejan diseñar un nuevo modelo de organización y gestión inteligente son tanto endógenas como exógenas. Pongamos algunos ejemplos:

- El incremento exponencial de la información por la vía de los datos tanto internos como externos. Hay que considerar que la función profunda de la administración pública reside en gestionar la información. La extracción, clasificación y homogenización de los datos es un elemento esencial de cara a la buena gestión, la planificación y evaluación de políticas y servicios públicos.
- La información y los datos por sí mismos no aportan valor sino existen capacidades institucionales de análisis de la información. Las capacidades analíticas y de aprendizaje de las administraciones públicas son todavía muy precarias.
- La gestión de las políticas y de los servicios públicos es cada vez más compleja al incorporarse nuevas exigencias derivadas de unas nuevas sensibilidades sociales y valores. Los principios de igualdad por razón de

género (extrapolable a otras dimensiones de la igualdad), la sostenibilidad medioambiental, la participación ciudadana, y la censura estricta de conductas internas de acoso laboral son nuevos ingredientes que hay que celebrar pero que generan una sobrevenida complejidad en las dinámicas tradicionales de la gestión pública. En muchos casos, estas nuevas tensiones producen un bloqueo de las capacidades institucionales para el desarrollo de las políticas y los servicios públicos. Hay que encajar estas nuevas sensibilidades en el modelo de gestión pública evitando el bloqueo en los procesos de toma de decisiones.

- La digitalización de la administración pública y los nuevos mecanismos de organización del trabajo público (por ejemplo, el teletrabajo) están alterando los mecanismos de relación entre la administración y la ciudadanía. Se detecta en el ambiente un excesivo optimismo con estos nuevos ingredientes que aparentemente permiten cuadrar el círculo: lograr una mayor calidad y confort en la atención a la ciudadanía y, en paralelo, mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Aunque el momento actual puede considerarse como de transición, los indicios provisionales es que la atención ciudadana no ha mejorado, sino que ha empeorado.

A modo de conclusión podemos afirmar que hay unanimidad tanto en los expertos académicos como en el grueso de los empleados públicos más cualificados en cuáles son las principales disfunciones y debilidades de las administraciones públicas. También hay un total acuerdo en que estas deben transformarse de una manera radical. En cambio, existe un gran desconcierto y confusión sobre cómo tienen que transmutar en el marco de un entorno y un contexto tan complejo y afiliado con entusiasmo a las sorpresas y a los sobresaltos.

El nuevo paradigma de la gobernanza robusta, diseñado todavía de manera incipiente por la literatura especializada, intenta dar respuesta a estas nuevas exigencias y contingencias. Literatura, como se ha dicho, alumbrada al calor del análisis de los problemas, dificultades y aciertos de la respuesta pública ante la crisis del COVID-19. Como es preceptivo en el dibujo de un nuevo modelo de gestión, este no parte de cero

ni articula propuestas normativas sobre el vacío, sino que se sustenta en un análisis, un repaso sólido, crítico, pero también constructivo, de los anteriores modelos por los que han ido transitando las administraciones públicas durante las últimas décadas (burocrático, gerencial de la mano de la Nueva Gestión Pública y gobernanza en red). Presenta una crítica constructiva de los mismos rechazando las obsolescencias de estos modelos y ponderando el valor que pueden seguir aportando de cara al futuro. Pero la novedad que aporta la gobernanza robusta es la de edificar un nuevo modelo de gestión que sea permeable a un cambio constante, a incorporar sistemas estructurales de aprendizaje organizativo, a poseer mayores capacidades estratégicas acompañadas por un modelo organizativo mucho más flexible y contingente. No desdeña las virtudes del acervo administrativo que aporta estabilidad que es un ingrediente ineludible para lograr seguridad jurídica e institucional y para asegurar la gestión eficaz y eficiente de las políticas y servicios públicos de carácter estructural. Pero la estabilidad debe ir ineludiblemente acompañada de la capacidad de cambio y de transformación. Recientemente la más diversa literatura ya advertía sobre la necesidad de generar un nuevo modelo organizativo que combinara la estabilidad con el cambio: organizaciones ambidiestras (MARCET, 2021), organizaciones que saben, organizaciones que aprenden (BRUGUÉ, 2022), gobernanza social e inteligente (RAMIÓ y SALVADOR, 2019), el burócrata disruptivo (VELÁZQUEZ, 2021), burocracia inteligente (RAMIÓ, 2022), gobernanza: para un cambio en la administración pública (VELÁZQUEZ, 2023).

En este proceso hay que hacer una mención especial a la vinculación entre el paradigma de la gobernanza y el modelo de administración pública inteligente. Consideramos que son dos planteamientos complementarios: para lograr una efectiva gobernanza robusta es imprescindible potenciar la inteligencia institucional. Las administraciones públicas se han convertido fundamentalmente en organizaciones que manejan cantidades ingentes de información tanto a nivel interno como externo. Pero manejar información no implica necesariamente saber gestionar y dominarla en su selección estratégica, en las técnicas de extracción y en los mecanismos de catalogación y sistematización; todo ello vinculado a la necesidad de incrementar las capacidades institucionales en la gobernanza de datos. Toda esta información, bien gestionada por

especialistas en la materia, ofrece unas posibilidades exponenciales de mejora y transformación de las políticas y servicios públicos y, también, debería fomentar una constante evolución del modelo de gestión. La información aporta tanto estabilidad como, en especial, la apertura hacia nuevos escenarios de cambio bien fundamentados en datos y evidencias empíricas.

Para que ello sea posible, es necesario que las administraciones públicas también refuercen, extiendan y profundicen sus capacidades de análisis y aprendizaje (ya contempladas en el referente de la gobernanza robusta). La información sólida bien analizada representa inteligencia institucional. Pero también es necesario desplegar esta inteligencia implicando a los diferentes actores internos y externos (con las capacidades de integración y coordinación) y avanzar en un cambio real en las organizaciones públicas (con las capacidades de reconfiguración y transformación). Llevamos tiempo proponiendo estrategias, tanto de carácter conceptual como más concretas, para fomentar la inteligencia institucional y sus derivadas, según RAMIÓ (2022) y SALVADOR y RAMIÓ (2020), y consideramos que la implantación del modelo de gobernanza robusta puede ejercer de importante catalizador para consolidar de manera más focalizada y resolutiva estas nuevas destrezas organizativas.

6 EL IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: HACIA UN MUNICIPALISMO ROBUSTO ANTE LA TURBULENCIA

Si bien el marco teórico de la gobernanza robusta y las capacidades dinámicas resulta aplicable al conjunto del sector público, es en la administración local donde estas tensiones se manifiestan con mayor crudeza. Los Ayuntamientos españoles constituyen la "zona cero" de la turbulencia. Al ser la administración de proximidad, carecen del colchón de distancia que poseen los niveles estatales o autonómicos; cuando la crisis estalla —ya sea una pandemia, una emergencia climática o una crisis de cohesión social—, el impacto en la ventanilla municipal es inmediato y sin filtros.

Por tanto, el tránsito de una lógica de estabilidad (o meramente de resiliencia) a una de robustez no es un ejercicio intelectual para el ámbito local, sino un imperativo de supervivencia institucional. A continuación, analizamos cómo se declinan las

capacidades dinámicas en la realidad municipal española y los retos específicos que afrontan los gobiernos locales para evitar la irrelevancia.

6.1. La trampa de la resiliencia en el ámbito local

Tradicionalmente, el municipalismo ha hecho gala de una enorme capacidad de resiliencia. Ante crisis financieras o desastres naturales, los Ayuntamientos han tendido a absorber el golpe, apretarse el cinturón y trabajar para "volver a la normalidad". Sin embargo, bajo el nuevo paradigma de turbulencia estructural que hemos descrito, la resiliencia se revela insuficiente e incluso contraproducente.

El problema de la resiliencia en un Ayuntamiento es que asume que el estado anterior a la crisis era el óptimo. Si un consistorio dedica sus esfuerzos a recuperar la "normalidad" de 2019 en un entorno de 2025, estará gestionando una organización obsoleta para una sociedad que ha mutado. La robustez, por el contrario, exige a los líderes locales mantener la integridad de los valores públicos (equidad, servicio, transparencia) mientras aceptan que las estructuras organizativas, los perfiles profesionales y los modelos de prestación de servicios deben cambiar radicalmente para adaptarse a un entorno que no va a volver a estabilizarse.

6.2. Despliegue de capacidades dinámicas en los Ayuntamientos

La aplicación del modelo de las tres capacidades dinámicas (*sensing, seizing, transforming*) en la administración local española se enfrenta a barreras estructurales muy específicas que requieren un análisis pormenorizado.

A) Capacidad de exploración (*Sensing*): Del "olfato de calle" a la gobernanza del dato

Históricamente, la capacidad de detección de problemas en los Ayuntamientos se ha basado en la intuición política y en la proximidad física (el concejal que pisa la calle, la asociación de vecinos que presenta una queja). Este mecanismo analógico, aunque necesario, es hoy insuficiente para captar la complejidad de los problemas emergentes.

Un Ayuntamiento robusto debe industrializar su capacidad de *sensing*. Esto implica superar la retórica de la *Smart City* —a menudo centrada en sensores físicos y *gadgets* tecnológicos— para avanzar hacia una verdadera inteligencia institucional. El reto aquí es la fragmentación: los Ayuntamientos españoles son silos de información. La Policía Local, los Servicios Sociales, Urbanismo y Tributos poseen datos vitales que, cruzados, permitirían anticipar situaciones de vulnerabilidad o deterioro urbano, pero que rara vez se integran.

La capacidad de exploración exige, por tanto, invertir en perfiles analíticos (científicos de datos, sociólogos urbanos) que hoy brillan por su ausencia en las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), diseñadas para una realidad administrativa del siglo XX. Sin esta capacidad de "sentir" el entorno mediante datos, la política local seguirá siendo reactiva, llegando siempre tarde a los problemas de la ciudadanía.

B) Capacidad de movilización (*Seizing*): La rigidez de los recursos humanos

Una vez detectada una amenaza u oportunidad, el Ayuntamiento debe ser capaz de reasignar recursos. Aquí es donde el modelo municipal actual colisiona frontalmente con el marco normativo y cultural. La rigidez del empleo público local es la antítesis de la capacidad de *seizing*.

Si un Ayuntamiento identifica la necesidad urgente de lanzar un programa de atención a la soledad no deseada o de ciberseguridad, los procedimientos administrativos de contratación y la estructura pétrea de las RPT impiden una respuesta ágil. La robustez requiere romper estas costuras. Necesitamos mecanismos que permitan la creación de "grupos de tarea" (*task forces*) transversales, donde empleados de diferentes áreas puedan ser movilizados temporalmente a proyectos estratégicos sin trabas burocráticas.

Asimismo, la capacidad de movilización implica repensar la colaboración público-privada. En un entorno turbulento, el Ayuntamiento no puede pretender poseer internamente todos los recursos necesarios. Debe actuar como una plataforma que orquesta recursos de la sociedad civil, el tercer sector y la empresa privada, pero

manteniendo siempre el pilotaje público y la responsabilidad última de los resultados, evitando la captura del regulador.

C) Capacidad de transformación (*Transforming*): Liderazgo y aprendizaje

La capacidad de reconfigurar la base de recursos depende, en última instancia, del liderazgo. En el ámbito local, observamos un déficit de liderazgo directivo profesional. La figura del habilitado nacional (Secretario, Interventor), esencial para la garantía jurídica, a menudo ha derivado en un rol de bloqueo ante la innovación (*gatekeeper*), priorizando el cumplimiento formal del procedimiento sobre la consecución del valor público.

Transformar un Ayuntamiento implica gestionar el conocimiento en un momento crítico de relevo generacional. La jubilación masiva de empleados públicos locales supone una amenaza de pérdida de memoria institucional, pero también una ventana de oportunidad única para incorporar nuevos perfiles digitales y estratégicos, siempre que los procesos de selección dejen de ser memorísticos y pasen a evaluar competencias.

6.3. El dilema del ambidextrismo municipal

Quizás el mayor desafío para aplicar la gobernanza robusta en el nivel local sea la exigencia de ambidextrismo organizativo. A diferencia de otros niveles de gobierno que pueden centrarse en la planificación legislativa, el Ayuntamiento no puede detener su maquinaria operativa.

El gestor local vive en la tensión constante entre la explotación (el día a día: recoger la basura, pagar nóminas, mantener el alumbrado, tramitar licencias) y la exploración (diseñar la ciudad del futuro, innovar en servicios, adaptarse al cambio climático).

El riesgo es que la urgencia de la explotación devore a la exploración. La turbulencia diaria empuja a los alcaldes y técnicos a convertirse en "apagafuegos", posponiendo indefinidamente la adaptación estratégica. Un Ayuntamiento que solo explota eficientemente sus competencias actuales acabará siendo irrelevante a medio

plazo; pero uno que solo explora sin garantizar los servicios básicos perderá su legitimidad inmediata.

La solución pasa por crear estructuras duales o espacios protegidos de innovación dentro de la propia organización municipal, que operen con lógicas distintas a la burocracia de ventanilla, pero que estén conectadas con ella para transferir las innovaciones a la operativa diaria.

6.4. Conclusiones: La inacción como riesgo existencial

El análisis realizado en este documento nos lleva a una conclusión inquietante para el municipalismo español: las estructuras y dinámicas que garantizaron la estabilidad y el crecimiento de los servicios locales durante los últimos cuarenta años están agotadas. No sirven para navegar en la turbulencia estructural.

La insistencia en procedimientos garantistas burocráticos, que en entornos estables aportaban seguridad jurídica, se convierte en entornos turbulentos en una fuente de inseguridad material, al impedir que la administración llegue a tiempo para resolver los problemas de los ciudadanos.

La adopción de un modelo de gobernanza robusta no es, por tanto, una opción estética de modernización. Es la única vía para preservar la legitimidad democrática de la institución más cercana al ciudadano. Si los Ayuntamientos no desarrollan estas capacidades dinámicas de detección, movilización y transformación, corren el riesgo de quedar relegados a una posición ceremonial, mientras los verdaderos problemas públicos son abordados (o no) por otros actores globales o privados, sin el mandato democrático ni los valores de equidad que encarna la administración local.

Innovar en la gestión pública local ya no es una aspiración de excelencia; es, sencillamente, el requisito mínimo para no desaparecer en la irrelevancia.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. *Gestión del conocimiento en el sector público*. Amazon Libros, 2020.
- ANSELL, C., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “Public administration and politics meet turbulence: The search for robust governance responses”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 3-22.
- ANSELL, C., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems”. *Public Management Review*, vol. 23, n.º 7, 2021, pp. 949-960.
- ANSELL, C. & TRONDAL, J. “Governing turbulence: an organizational-institutional agenda”. *Perspectives on Public Management and Governance*, vol. 1, n.º 1, 2018, pp. 43-57.
- BRUGUÉ, Q. *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022.
- CAPANO, G. & TOTH, F. “Thinking outside the box, improvisation, and fast learning: Designing policy robustness to deal with what cannot be foreseen”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 90-105.
- CAPANO, G. & WOO, J. J. “Designing policy robustness: outputs and processes”. *Policy and Society*, vol. 37, n.º 4, 2018, pp. 422-440.
- CAPANO, G. & WOO, J. J. “Resilience and robustness in policy design: a critical appraisal”. *Policy Sciences*, vol. 50, 2017, pp. 399-426.
- CARSTENSEN, M. B., SØRENSEN, E. & TORFING, J. “Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 36-52.
- CROSBY, B. C., HART, P. & TORFING, J. “Public Value Creation through Collaborative Innovation”. *Public Management Review*, vol. 19, n.º 5, 2017, pp. 655–669.
- DUIT, A. “Resilience thinking: lessons for public administration”. *Public Administration*, vol. 94, n.º 2, 2016, pp. 364-380.
- ELSTON, T. & BEL, G. “Does inter-municipal collaboration improve public service resilience? Evidence from local authorities in England”. *Public Management Review*, vol. 25, n.º 4, 2022, pp. 734-761.

- GULLMARK, P. “Do all roads lead to innovativeness? A study of public sector organizations’ innovation capabilities”. *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 7, 2021, pp. 509-525.
- HOWLETT, M. & RAMESH, M. “Designing for adaptation: static and dynamic robustness in policy-making”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 23-35.
- KATTEL, R. & TAKALA, V. *Dynamic capabilities in the public sector: The case of the UK’s Government Digital Service*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2021/01), 2021.
- KATTEL, R. *Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022/07), 2022.
- LUNA-REYES, L., JUIZ, C., GUTIÉRREZ-MARTÍNEZ, I. & BERNARD DUHAMEL, F. “Exploring the relationships between dynamic capabilities and IT governance: Implications for local governments”. *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 14, n.º 2, 2020, pp. 149-169.
- MARCET, X. *Crecer haciendo crecer. El secreto de las empresas constantes*. Barcelona: Plataforma Editorial, 2021.
- PANAGIOTOPOULOS, P., PROTOGEROU, A. & CALOGHIROU, Y. “Dynamic capabilities and ICT utilization in public organizations: An empirical testing in local government”. *Long Range Planning*, vol. 56, n.º 1, 2023, pp. 102-251.
- PIENING, E. P. “Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda”. *Public Management Review*, vol. 15, n.º 2, 2013, pp. 209-245.
- RAMIÓ, C. *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*. Madrid: Catarata, 2022.
- RAMIÓ, C. & SALVADOR, M. *Gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2019.
- RAMIÓ, C. & SALVADOR, M. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB, 2005.
- SALVADOR, M. & RAMIÓ, C. “Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la Administración pública como paso previo a la introducción de la Inteligencia Artificial”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 77, 2020, pp. 5-36.

SCOGNAMIGLIO, F., SANCINO, A., CALO, F., JACKLIN-JARVIS, C. & REES, J. “The public sector and co-creation in turbulent times: A systematic literature review on robust governance in the COVID-19 emergency”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 53-70.

TRIVELLATO, B., MARTINI, M. & CAVENAGO, D. “How do organizational capabilities sustain continuous innovation in a public setting?” *The American Review of Public Administration*, vol. 51, n.º 1, 2021, pp. 57-71.

TRONDAL, J. “‘Let’s organize’: The organizational basis for stable public governance”. *Public Administration*, vol. 101, n.º 1, 2022, pp. 201-220.

TRONDAL, J., HASLERUD, G. & KÜHN, N. “The robustness of national agency governance in integrated administrative systems”. *Public Administration Review*, vol. 81, n.º 1, 2021, pp. 121-136.

VELÁZQUEZ, F. *El burócrata disruptivo. Para comprender la administración pública*. Caracas: CLAD, 2021.

VELÁZQUEZ, F. *Gobernanza iberoamericana: para un cambio en la administración pública*. Caracas: CLAD, 2023.