

Nueva Gobernanza Pública aplicada: un modelo de caja de herramientas para la política pública en tiempos de incertidumbre y complejidad¹

**4º Congreso de Economía y Empresa de Catalunya 2025
Barcelona: Colegio de Economistas de Catalunya**

Ismael Peña-López
Estudios de Derecho y Ciencia Política, Universitat Oberta de Catalunya
ipena@uoc.edu
<https://orcid.org/0000-0002-0247-5179>

Resumen

Con la crisis de las grandes ideologías del s.XX y el momento de una cierta revisión del modelo socioeconómico y del contrato social en el s.XXI, entra con fuerza la idea de una Administración emprendedora, capaz de dialogar y dinamizar el resto de actores de su ecosistema, y que se persona con voz propia en el diseño de un proceso constituyente que tenga en el centro el interés general, la sostenibilidad económica, social y medioambiental en un entorno cambiante, complejo e incierto. Si bien conceptualmente se ha llamado a este modelo como Nueva Gobernanza Pública, existen todavía dificultades en trasladarlo tanto a la organización interna –el procedimiento, el ámbito competencial, las relaciones entre unidades y entre Administraciones– como a la provisión políticas y servicios públicos –eficacia, eficiencia, relación con el ciudadano. Exploramos aquí qué cuestiones deben tenerse en consideración para llevar el modelo a la práctica a partir de una constelación de instrumentos que ya aspiran a poner en marcha políticas de transformación profunda, orientadas al impacto sistémico más allá del mero resultado y dadas las dificultades de establecer relaciones causales claras, diagnósticos unánimes y vías de actuación estables. Lo hacemos a partir de seis palancas de cambio –gobernanza, organización, talento, procesos, calidad en la gestión y calidad democrática. El resultado nos acerca a una Administración que hace menos y posibilita más, que se convierte en plataforma y que facilita, articula, dinamiza y vertebramos ecosistemas de actores hacia objetivos e impactos ampliamente compartidos. En definitiva, que abre el sistema público en el ecosistema cívico, económico, político y social.

Palabras clave

Administración Pública, nueva gobernanza pública, nueva gestión pública, reforma de la Administración, política de impacto, aproximación basada en portafolios, mapeado de sistemas, mapeado de actores, teoría del cambio, mapeado de impactos, gobierno abierto, política orientada a misiones

Reconocimientos

El autor quiere reconocer el abnegado trabajo de los servidores públicos que desean cambiar las cosas desde dentro a pesar de todos los pronósticos.

¹ Traducción automática del original en catalán con sólo leves correcciones. Por favor, disculpad los errores existentes.

Introducción: Nueva Gobernanza Pública

En los últimos más de 200 años, la Administración Pública ha tenido, a grandes rasgos, tres modelos (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; Brugué Torruella, 2022). Por un lado, el modelo que acompaña a la implantación de los estados liberales. En el primer modelo, la burocracia weberiana (también Administración decimonónica o napoleónica, para los países de tradición francesa), la Administración se limita, básicamente, a ordenar la sociedad, aportando un marco normativo, el monopolio de la violencia para lo efectivo y garantizar la seguridad, y algunas infraestructuras esenciales para el funcionamiento de la sociedad.

A medida que avanza la reconstrucción de la II Guerra Mundial así como los derechos del proletariado y la necesidad de intervenir en la economía, la Administración ve ampliadas sus competencias y entra decididamente en la prestación de servicios públicos y la implantación de políticas públicas, especialmente en el ámbito económico y social. La necesidad de hacer más con menos, así como de conseguir cumplir objetivos, da paso al segundo modelo, la Nueva Gestión Pública, donde son piedras de toque la eficacia, eficiencia y funcionamiento de la Administración como una empresa privada.

	Nueva Gestión Pública (NPM)	Estado neo-weberiano (NWS)	Nueva gobernanza pública (NPG)
Dimensión externa	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización • Externalización • Contratación externa • Empresas casi públicas • Colaboraciones público-privadas • Encuestas de usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Tableros de usuario • Encuestas de usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernanza de la red • Colaboración intersectorial • Colaboraciones de innovación público-privadas • Co-creación y coproducción con la ciudadanía
Dimensión interna	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones públicas de un solo propósito • Gestión estratégica • Gestión del desempeño • Medida del rendimiento • Contratos de ejecución • Sistemas salariales de bonificación • <i>Benchmarking</i> • Orientación a producto 	<ul style="list-style-type: none"> • (Re)centralización de los servicios públicos • Modernización de la burocracia pública • Profesionalización de los servicios públicos • Gestión orientada a resultados • Evaluación y control ex post • Orientación al usuario en los servicios 	<p>?</p> <p>(así en el original)</p>

Tabla 1. Las dimensiones externa e interna de los tres grandes modelos de reforma de la administración. Fuente: Krogh, AH & Triantafillou, P. (2024).

Un cierto abandono del interés general agravado por la globalización y la digitalización, cuestionan fuertemente el modelo de la Nueva Gestión Pública, gestándose en las últimas dos décadas y media un nuevo modelo que pretende mantener los factores de eficiencia y eficacia, pero quiere recuperar la visión de lo público (Mazzucato & Ryan-Collins, 2022), al tiempo que reconoce la interdependencia con otros actores a la hora de proveer servicios y políticas que ahora ya no aspiran a tener resultados, sino impacto sistémico: la Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2010); Torfing &

Triantafillou, 2013 ; Red (Considine, en Osborne, 2010) o Nuevo Servicio Público (Denhardt & Denhardt, 2000) – con un estadio intermedio de interinidad que Pollitt & Bouckaert (2000) preliminarmente bautizan como Estado neo-weberiano .

Como vemos en la Tabla 1, esta interinidad parece alargarse: si bien los fundamentos teóricos y, sobre todo, lo que tiene relación con el entorno, parecen estar bien definidos, cuesta todavía encontrar una materialización de este marco conceptual en la aplicación real a la Administración. Dicho de otra forma, cómo pasamos de la teoría a la práctica.

Nueva Gobernanza Pública en la práctica

Para intentar responder al interrogante de cómo realmente se ha llevado a la práctica el modelo de la Nueva Gobernanza Pública haremos dos ejercicios. Por un lado, reinterpretaremos el marco teórico en clave operativa, readaptándolo a las seis principales palancas de cambio o áreas de trabajo de la Administración: gobernanza, organización, talento, procesos, calidad en la gestión y calidad democrática. En este sentido, utilizaremos las propuestas conceptuales de Denhard & Denhardt (2000); Osborne (2010); Torfing & Triantafillou (2013); Bryson, Crosby & Bloomberg (2014); Mazzucato & Ryan-Collins (2022); y Krogh, AH & Triantafillou, P. (2024).

Este ejercicio nos permite reconfigurar las preguntas teóricas en preguntas que la práctica debe responder con un determinado diseño institucional o la implantación de determinados instrumentos de política pública. El resultado lo encontramos en la Tabla 2. Allí, y por cada área o palanca de cambio, en la columna de la izquierda hemos situado la dimensión teórica así como la aproximación o declinación que realiza la Nueva Gobernanza Pública. Como hemos comentado, sigue siendo una reflexión teórica, pero nos ayuda a ir ubicando estos conceptos a materializar en su marco operativo real.

Gobernanza	
Dimensión	Aproximación
Concepción del interés general	El interés público es el resultado de un diálogo sobre valores compartidos
Definición del bien común, valor público, interés general	El interés general se determina a través del diálogo y la deliberación ampliamente inclusivos, informados por la evidencia y los valores democráticos v constitucionales
Justificación del papel del gobierno	El papel del gobierno es garantizar que los mercados apoyen el interés general, implicando a los usuarios en la co-creación de políticas públicas
Condiciones materiales e ideológicas	Preocupación por el mercado, el gobierno, la sociedad civil organizada y las fallas cívicas Preocupación por la gobernanza en red v colaborativa
Mecanismos para alcanzar los objetivos políticos	Construir coaliciones de agencias públicas, sociedad civil organizada y empresa privada para satisfacer las necesidades mutuamente acordadas Construir colaboraciones intersectoriales e involucrar a la ciudadanía para alcanzar los objetivos acordados
Papel del gobierno	El papel del gobierno es sirviendo (negociando e intermediando intereses entre ciudadanos y comunidades, creando valores compartidos)
Raíces teóricas	La gobernanza se basa en la teoría de las instituciones y la teoría de redes
Base de valores	La base de la creación de valor está dispersa y competitiva

(continúa)

(continuación)

Organización	
Dimensión	Aproximación
Estructura organizativa asumida	Estructuras organizativas colaborativas con liderazgo compartido interna y externamente
Foco	Foco de la organización en su entorno
Justificación del papel del gobierno	Todos los mercados e instituciones están co-creados por el sector público, el sector privado y el tercer sector
Organización	Ampliación del alcance de la organización y mantenimiento de los límites de la misma
Papel de las agencias gubernamentales	El gobierno actúa como convocante, catalizador, colaborador; a veces dirigiendo, a veces pilotando, a veces haciendo equipo, a veces dando un paso al lado
Fuente de la racionalidad	Las relaciones son la fuente de la racionalidad
Factores de influencia internos	La organización se basa en la colaboración entre distintos niveles, sectores y actores: público más privado
Talento	
Dimensión	Aproximación
Aproximación a la rendición de cuentas	Los servidores públicos deben cumplir la ley, los valores de la comunidad, las normas políticas, las normas profesionales y los intereses ciudadanos
Base motivacional asumida por servidores y dirección pública	Los servidores y directivos públicos tienen como objetivo el servicio público, con voluntad de contribuir a la sociedad
Resultados	Nuevas herramientas que empoderan e involucran a las partes interesadas en la problemática pública
Política	Gestión de los grupos de interés
Racionalidad predominante y modelos asociados de comportamiento humano	Racionalidad estratégica, múltiples pruebas de racionalidad (política, económica, organizativa) Racionalidad formal, múltiples pruebas de racionalidad (política, administrativa, económica, legal, ética), creencia en el espíritu de lo público más allá de lo restringido al interés personal, el "ciudadano razonable" está abierto a ser permeable a través del diálogo y la deliberación
Virtud primaria	La flexibilidad como virtud primaria
Mecanismo de asignación de recursos	Redes y contratos relacionales como mecanismo de asignación de recursos
Papel de la política	El trabajo público es primordial, incluida la determinación de objetivos políticos a través del diálogo y la deliberación; la democracia como "forma de vida"
Papel del gestor público	El gestor público juega un papel activo en ayudar a crear y guiar redes de deliberación y distribución y ayudando a mantener y mejorar la eficacia general, la rendición de cuentas y la capacidad del sistema; es responsivo a los cargos electos, los ciudadanos y grupos de interés; la discrecionalidad es necesaria, pero está limitada por la ley, los valores democráticos y constitucionales, y un enfoque amplio de la rendición de cuentas

(continúa)

(continuación)

Procesos	
Dimensión	Aproximación
Énfasis	Los valores, significados y relaciones son negociados
Entorno	Las políticas públicas y los servicios son sostenibles
Forma de control	La coproducción como instrumento de control
Entrada	Empoderar la participación y reunir a actores públicos y privados en el diálogo continuo como vía de entrada
Condiciones materiales e ideológicas	Preocupación por las tecnologías avanzadas de la información y la comunicación
Naturaleza del sistema de servicios	El sistema de servicios tiene un carácter abierto y cerrado
Fundamentos teóricos y epistemológicos primarios	Los fundamentos teóricos son la teoría de la gestión pública y la economía social y solidaria
Papel de la ciudadanía	Los ciudadanos, vistos como solucionadores de problemas y cocreadores, participan activamente en la creación de lo que da valor público y constituye el interés general
Enfoque en la prestación de servicios	La intermediación es básica para poder producir servicios
Calidad en la gestión	
Dimensión	Aproximación
Hipótesis subyacentes	La asunción subyacente es que el futuro es incierto a causa del potencial de las novedades y el cambio estructural; el sistema se caracteriza por un comportamiento complejo, con bucles de retroalimentación no lineal
Aproximación al riesgo	Se acepta y fomenta el fracaso como dispositivo de aprendizaje
Aproximación al negocio	Centrado en el cambio sistémico para conseguir la misión - eficiencia dinámica (incluyendo la innovación, las externalidades y el cambio sistémico)
Evaluación	Evaluación continua y reflexiva de si el sistema se está moviendo en dirección de la misión a través de la consecución de metas intermedias y la participación de los usuarios Enfoque en el portafolio de políticas e intervenciones, así como su interacción
<i>Feedback</i>	Múltiples formas de rendición de cuentas basadas en diversidad de estándares en sintonía con el aprendizaje organizativo
Objetivos clave	El objetivo clave es crear valor público de tal forma que lo que más preocupa al ciudadano sea abordado de manera efectiva y el interés general se convierta en una prioridad
Valores clave	Los valores clave son la eficiencia, la eficacia
Condiciones materiales e ideológicas	Preocupación por los llamados problemas retorcidos/complejos; la profundización de la desigualdad

(continúa)

(continuación)

Calidad democrática	
Dimensión	Aproximación
Discrecionalidad administrativa	La administración es discrecional pero con algunos límites y responsabilidades
Contribución al proceso democrático	El Estado aporta diálogo y cataliza y responde a una ciudadanía activa en la búsqueda del interés general
Valores clave	Los valores clave son todo el conjunto de valores democráticos y constitucionales
Condiciones materiales e ideológicas	Preocupación por el estado vacío o adelgazado; la ciudadanía "relegada"
Naturaleza del estado	El estado es plural y pluralista
Fundamentos teóricos y epistemológicos primarios	Los fundamentos teóricos son la teoría de la democracia, enfoques diversos sobre conocimiento y epistemología, incluyendo el pensamiento positivo, interpretativo, crítico y posmoderno
¿A quién responden los servidores públicos?	Los servidores públicos son sensibles a los ciudadanos

Tabla 2. Dimensiones y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública desde su gestión. Fuente: Elaboración propia a partir de Denhard & Denhardt (2000); Osborne (caps. 1, 15, 23) (2010); Torfing & Triantafillou (2013); Bryson, Crosby & Bloomberg (2014); Mazzucato & Ryan-Collins (2022).

Una nueva caja de herramientas para la política pública

Hecha esta recategorización del marco teórico nos disponemos ahora a buscar qué instrumentos se han introducido en la práctica para dar respuesta aplicada a aquellos conceptos teóricos.

Si bien no encontramos un modelo como tal, no es menos cierto que existe un elevado número de instrumentos que han ido apareciendo a lo largo del tiempo y que, en mayor o menor medida, vienen operativizar lo que parecía sólo conceptual. Estos instrumentos entran en escena a menudo de forma emergente, descentralizada, descoordinada del resto de instrumentos, con ciertas carencias en materia de coherencia y consistencia. Sin embargo, ahí están. Y, en su conjunto, van respondiendo a las necesidades puntuales por las que se implementaron. Con el tiempo, algunos comienzan a dialogar entre ellos, a formar parte de aproximaciones y metodologías más amplias, a menudo de planes o estrategias que los agrupan e impulsan en su conjunto. De forma tácita o explícita, afirmamos que se están constituyendo en la nueva caja de herramientas para producir servicios y políticas públicas en tiempos de incertidumbre y complejidad y muy acorde con las dimensiones y aproximaciones teóricas de la Nueva Gobernanza Pública.

En los apartados que siguen presentamos las seis palancas de cambio, con un breve resumen del ámbito acompañado de una tabla en la que presentamos instrumentos, qué aproximaciones representan, y una selección de referencias que los elaboran o que los ejemplifican.

Gobernanza

La principal reflexión a realizar en este ámbito es el desplazamiento del concepto de gobierno en beneficio del de gobernanza. Es decir, la concepción de que el gobierno debe ser cambiante, flexible y adaptable en el tiempo, en el espacio y según el

entorno. Así pues, ya no se necesita un gobierno, sino un conjunto de gobiernos y un protocolo para redefinirlos y adaptarlos: un sistema de gobernanza. Esta gobernanza pasa de ser vertical a ser mucho más horizontal, para establecer relaciones –a menudo de igualdad– con el resto de actores del ecosistema. Por último, y esto volveremos a verlo cuando hablemos de la Calidad en la Gestión, el foco cambia de horizonte y pasa a ser mucho más a largo plazo, del hoy al mañana. Un mañana sobre el que se quiere actuar de forma sistémica y no meramente instrumental o coyuntural: pasan a ser muy relevantes el interés general, la creación de valor público y el impacto.

Por otra parte, perdura la priorización de la eficacia y la eficiencia, pero se ve declinada en términos de rentabilidad social, de ética pública, de impacto para la mejora del bienestar, no sólo como mera medida economicista.

Gobernanza		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Gobernanza del valor público	Enfoque centrado en la creación de valor público mediante la gobernanza y gestión colaborativas.	Crosby, 't Hart & Torfing (2019); Bryson, Crosby, & Bloomberg (2014); Kelly, Mulgan & Muers (2002); Mazzucato & Ryan-Collins (2022)
Gobernanza en red	Facilitar modelos de gobernanza que ponen énfasis en redes descentralizadas e intersectoriales para la toma de decisiones.	Hartley (2005); Stoker (2006); Osborne (2010); Bryson, Crosby, Bloomberg (2014);
Política orientada a misiones	Establecer objetivos claros y ambiciosos para alinear los recursos y esfuerzos para abordar los grandes retos de la sociedad.	Mazzucato (2017); EC & Mazzucato (2018); EC Chicot, Kuittinen & Lykogianni (2018); EC, Türk, Arrilucea & Eagle (2018); EC & Mazzucato (2019); OECD (2021a); Goulden & Kattel (2022); Wittmann et al. (2022); Mulgan (2024); Wittmann et al. (2024)
Estado como plataforma	Aprovechar la tecnología y datos para crear ecosistemas que permitan a terceros crear servicios de valor añadido para el público.	Peña-López (2014); Peña-López (2019); Peña-López, I. (2020); Tönurist & Hanson (2020)
Gobernanza orientada al mercado	Aprovechar mecanismos de mercado para mejorar la prestación de servicios y la eficacia de las políticas.	Osborne & Gaebler (1992); Mazzucato (2023)
Cogestión	Estrategias de gobernanza compartidas entre gobierno y grupos de interés por gestionar servicios o recursos públicos.	Osborne (2010); Peña-López (2019a); Peña-López (2020)
Aproximación por portafolios	Equilibrar múltiples programas, políticas o intervenciones para optimizar sus resultados en condiciones de incertidumbre.	EC & Mazzucato (2019); OECD (2021a); UNDP (2022); Goulden & Kattel (2022); UNDP (2023a); UNDP (2023b)
Principio de subsidiariedad	Garantizar que las decisiones se toman en el nivel de gobierno más eficaz y adecuado.	OECD (2023); Font y Llovet et al. (2023)

Tabla 3. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito de la Gobernanza. Fuente: Elaboración propia.

Organización

La concurrencia de múltiples y diversos actores en la política pública es, seguramente, el gran vector de cambio en el ámbito de la organización. Si esta concurrencia ya redefinía al gobierno en gobernanza, es aún más transformador en el diseño institucional, tanto dentro de la Administración –o las Administraciones, en plural– como en relación con terceros. Conceptos como parternariados, cuádruple hélice o inteligencia colectiva pasan de ser evocaciones teóricas a instrumentos y metodologías prácticas y utilizadas sobradamente –aunque no todavía hegemónicamente, todo debe decirse.

Organización		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Colaboración institucional, consorcios públicos	Fomentar asociaciones y alianzas entre entidades gubernamentales para abordar objetivos comunes.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Brugué Torruella, Q., Canal, R. & Payà, P. (2010a); Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010); Colegio de Economistas de Cataluña (2018); Martí-Costa, Barres & Termes (2020); Osborne (2010); OECD (2021a); Font y Llovet et al. (2023)
Partenariados públicos/sociales/privados (PPSP)	Colaboraciones entre sectores público, privado y sin ánimo de lucro para conseguir resultados sociales y económicos mensurables.	Osborne & Gaebler (1992); Brouwer et al. (2016); Brouwer & Brouwers (2017); Sellick (2019); Torfing, Sørensen. & Røiseland (2019); Tönurist & Hanson (2020); UNDP (2023a)
Rediseño de los niveles de la Administración	Repensar y reestructurar las capas administrativas para la eficiencia y agilidad en la gobernanza.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Colegio de Economistas de Cataluña (2018); Font y Llovet et al. (2023)
Unidades de respuesta rápida	Equipos desplegados para abordar retos públicos urgentes de forma rápida y eficaz.	Start & Hovland (2004); OECD (2020a)
Inteligencia colectiva	Aprovechar conocimientos y experiencias diversas para abordar problemas sociales.	Sellick (2019); Peach, Berdítchevskaia & Bass (2020); OECD (2020b); Ramos, Sweeney, Peach & Smith (2020); Monteiro & Dal Borgo (2023)
Participación ciudadana	Buenas prácticas para implicar a las partes interesadas en la investigación, la elaboración de políticas y la planificación fiscal.	Durham et al. (2014); Brouwer et al. (2016); Brouwer & Brouwers (2017); Peña-López (2018); OECD (2020a); OECD (2020b); OECD (2021a); Ramia et al. (2021); UNDP (2022); Monteiro & Dal Borgo (2023); Nguyen, Drejer & Marqués (2024)

Tabla 4. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito de la Organización. Fuente: Elaboración propia.

En la línea de lo dicho sobre la Gobernanza, las jerarquías se allanan y se tiende a trabajar de forma horizontal y en red. El paradigma de actuación ya no está dentro/fuera sino conectado/desconectado, aunque los retos para penetrar en ámbitos informales no son menores. En este sentido, la incorporación de terceros, especialmente la sociedad civil organizada y los ciudadanos a título personal es tan perseguida como complicada de materializar. En la medida en que estos terceros

estén más o menos estructurados como nodos, como instancias, será más fácil que la unidad jerárquica pueda trascender las estructuras tradicionales de la Administración.

Los avances en materia organizativa, de colaboración tanto entre Administraciones como con terceros tiene dos grandes escollos: un cambio de paradigma en la gestión del talento de la Administración, que debe adquirir nuevas competencias, y un profundo rediseño de la ingeniería de procesos.

Talento

El talento es, con mucha probabilidad, el área donde se hace más acusado cambio de paradigma hacia la Nueva Gobernanza Pública al tiempo que es donde se hace más complejo y delicado. Desde el momento en que se pone en el centro el talento y no el procedimiento, el propio concepto de servidor público se transforma de arriba abajo. Debe dejar de ser un burócrata –en el sentido clásico de la palabra– que tramita expedientes y administra a ciudadanos –los “administrados” todavía en mucha terminología actual– para pasar a ser un diseñador e implementador de servicios y políticas públicas en colaboración con un ciudadano objetivo del impacto. Esto desplaza conocimientos en beneficio de competencias y habilidades, y el impulso de estrategias de desarrollo del talento –no de gestión de los recursos humanos– pasan a ser primordiales.

La necesidad de interactuar con el exterior cambia la relación del servidor público con el conocimiento, que se convierte en central y moneda de cambio tanto dentro de la organización como en su relación con el exterior. La formación se convierte en aprendizaje y la tecnología para hacerlo ubicuo se vuelve un activo trascendental. Se tiende a fijar objetivos y diseñar proyectos que los hagan alcanzables y su logro evaluable.

Las tensiones en esta área y la resistencia al cambio son descomunales, si bien la unanimidad sobre qué hacer y cuáles son los instrumentos a desplegar es también absoluta. Es, con mucha probabilidad, el ámbito más explorado, diseñado y prototipado y, al mismo tiempo, el que más arrastra los pies por las dificultades de una implantación en masa y la fragilidad de los diversos equilibrios que se dan en ámbito de las relaciones profesionales y la Administración.

Talento		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Gestión integral del talento	Gestionar las capacidades de la plantilla del sector público mediante planes estratégicos de contratación, retención y crecimiento.	ACGP & ESADE (2003); Gorriti Bontigui (2024a); Bontigui (2024b)
Marcos de funciones y perfiles profesionales	Establecer roles y perfiles definidos para estructurar y profesionalizar las carreras del sector público.	OECD (2017); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); OECD (2021b); Ramón Matas (2021); Schwendinger, F., Topp, L. & Kovacs, V. (2022); OECD (2023); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Marcos competenciales y de habilidades	Establecimiento de competencias y habilidades normalizadas para las funciones del sector público.	OECD (2017); OECD (2021b); Schwendinger, F., Topp, L. & Kovacs, V. (2022); OECD (2023); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)

(continúa)

(continuación)

Estrategia de recursos humanos	Desarrollar políticas y marcos estratégicos para alinear las prácticas de RRHH con los objetivos del sector público, con una visión puesta a largo plazo.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Gestión del ciclo de talento	Desarrollar políticas y marcos estratégicos de RRHH que sean transversales en todo el ciclo de incorporación, desarrollo, desvinculación.	Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Dirección pública profesional	Definir los roles de alta dirección y mando del sector público en competencias de liderazgo y mérito.	Ramión Matas (2021); Cortés Abad (2024); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Contratación y selección basada en competencias	Contratación de funcionarios públicos en función de habilidades y estándares de competencia definidos.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); OECD (2017); Gorriti Bontigui (2018); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); OECD (2021b); Ramión Matas (2021); OECD (2023); Cortés Abad (2024); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Estrategias e innovación en reclutamiento y selección	Estrategias y metodologías de contratación adaptadas a la persona y no al procedimiento.	Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021);
Desarrollo profesional	Desarrollo de los empleados del sector público mediante programas estructurados de formación, aprendizaje y desarrollo de capacidades.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021); OECD (2023); Monteiro & Dal Borgo (2023); Peña-López (2023a); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Tecnología educativa para servidores públicos	Tecnología aplicada al aprendizaje y desarrollo del talento, con independencia del espacio y el tiempo, donde sea requerida.	ACGP & EAPC (2008); Peña-López (2020); Peña-López (2023a); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Carrera horizontal	Crear oportunidades para que los funcionarios públicos crezcan mediante funciones laborales laterales y asignaciones interfuncionales.	Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Ramión Matas (2021); Peña-López (2023a); Gorriti Bontigui (2024a); Gorriti Bontigui (2024b)
Trabajo e incentivos por objetivos	Estructurar el trabajo y las recompensas para las personas en función de la consecución de objetivos concretos.	Osborne & Gaebler (1992); ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); Stoker, G. (2006); ACGP & EAPC (2008); Osborne (2010); EC Chicot, Kuittinen & Lykogianni (2018); Ramión Matas (2021); McLean et al. (2022); Monteiro & Dal Borgo (2023)
Trabajo e incentivos por proyectos	Estructurar el trabajo y las recompensas para las personas en torno a la realización de proyectos específicos.	Colegio de Economistas de Cataluña (2018); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021);

(continúa)

(continuación)

Evaluación del desempeño de los servidores públicos	Evaluar el rendimiento de los funcionarios en función de los objetivos y resultados organizativos.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Colegio de Economistas de Cataluña (2018); Cortés Carreras (2021); Cuenca Cervera (2021); Mapelli Marchena (2021); Ramión Matas (2021);
-----------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabla 5. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito del Talento. Fuente: Elaboración propia.

Procesos

El equivalente de poner en el centro el talento y no el procedimiento en el ámbito de los procesos es poner en el centro el dato en lugar del expediente. La Administración del Dato aparece, pues, como paradigma hegemónico y que debe (re)orientar toda la ingeniería de procesos a la Administración. Esta Administración del Dato –y gobernanza del dato, datos abiertos, interoperabilidad, identidad digital única, etc.– está soportada por toda una serie de tecnologías y aplicaciones que deben hacer mejor la gobernanza – *GovTech* –, la gestión empresarial – *Business Tech* – y la relación con los demás actores del ecosistema, a los que también se da soporte tecnológico – *CivicTech*.

La abundancia de datos y su gestión estratégica y masiva comienzan a hacer posible no sólo repensar los procesos, sino centrarlos, de nuevo, en la persona y en el impacto, a menudo gracias a la concurrencia de estas personas, ya sea con implicación directa o poniendo a disposición de todos los actores equipamientos y (sobre todo) metodologías de innovación colaborativa y abierta, bancos de pruebas, posibilidades de prototipaje y pilotaje. Todo ello con el objetivo de conseguir la piedra filosofal de la Administración: una gestión masiva y (casi)automatizada de servicios personales y personalizados.

Procesos		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Administración del dato y Gobernanza del dato	Establecer marcos para gestionar y gobernar los datos de forma eficaz para las operaciones del sector público.	Sellick (2019); OECD (2020a); OECD (2023); Dunleavy & Margetts (2024)
Identidad digital única	Establecer una identidad digital unificada y segura para que los ciudadanos accedan a los servicios públicos.	Peña-López (2019b); OECD (2023); Dunleavy & Margetts (2024)
Analítica de datos	Análisis de <i>big data</i> para mejorar la prestación de servicios públicos y la toma de decisiones.	Sellick (2019); Dunleavy & Margetts (2024)
Tecnología por la gobernanza	Plataformas digitales para mejorar la gestión pública.	Sellick (2017); Peña-López (2019b); Dunleavy & Margetts (2024); Mulgan (2024)
Tecnología empresarial	Plataformas digitales para mejorar la gestión	Sellick (2019); Dunleavy & Margetts (2024)
Tecnología cívica	Plataformas digitales para mejorar el aumento de la participación ciudadana en política y en la elaboración de políticas públicas.	Sellick (2017); Peña-López (2019b); Peach, Berditchevskaia & Bass (2020)

(continúa)

(continuación)

Ciencia del comportamiento	Utilizar principios psicológicos para diseñar mejores políticas y servicios públicos.	Vogel (2012); Sellick (2019); UKGov Office Science (2022); UKGov Office Science (2023a)
Pensamiento de diseño	Enfoque centrado en el usuario para resolver complejos problemas de gobernanza y políticas mediante un diseño iterativo.	Echegaray Eizaguirre, Urbano Ortega & Barrutieta Anduiza (2017); Tönurist & Hanson (2020); Design Council (2021); Barbrook-Johnson & Penn (2022)
Digitalización, rediseño de procesos y servicios digitales	Mejorar la eficiencia y accesibilidad del sector público mediante servicios digitalizados y rediseño de procesos.	OECD (2017); OECD (2021b); Torfing (2019); Ramión Matas (2021); Schwendinger, Topp & Kovacs (2022); Dunleavy & Margetts (2024); Mulgan (2024)
Laboratorios de diseño de políticas públicas	Equipamientos para la elaboración de políticas públicas innovadoras e inclusivas.	Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010); Sellick (2019); Tönurist & Hanson (2020); UNDP (2022); Krogh & Triantafillou (2024); Nguyen, Drejer & Marqués (2024)
Entornos y bancos de pruebas, marcos de experimentación y gemelos digitales	Entornos controlados por probar nuevas políticas, tecnologías o servicios, incluida la simulación de escenarios del mundo real y pruebas de innovación.	Sellick (2019); Tönurist & Hanson (2020)
Hackatones, ideatonas y premios basados en retos	Incentivos para resolver problemas complejos mediante concursos colaborativos y eventos de generación de ideas.	Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010); Sellick (2017); Peach, Berditchevskaia & Bass (2020)
Co-creación y co- diseño	Enfoques colaborativos que implican a las partes interesadas en el diseño y la implementación de políticas o servicios.	Brouwer & Brouwers (2017); Mazzucato (2017); Siebers & Torfing (2018); EU & Mazzucato (2019); Torfing, Sørensen & Røiseland (2019); Mazzucato (2023); Mikkelsen & Røiseland (2024)
Prototipado y pilotaje	Desarrollar y probar modelos a pequeña escala, incluidos <i>sprints</i> rápidos, para refinar e implementar soluciones de forma eficaz.	Echegaray Eizaguirre, Urbano Ortega & Barrutieta Anduiza (2017); Peña-López (2019b); Sellick (2019); Brest (2000); Peach, Berditchevskaia & Bass (2020); Ramos, Sweeney, Peach & Smith (2020); Brugué Torruella (2022); Tönurist & Hanson (2020); UNDP (2022); UNDP & Agirre Lehendakaria Center (2023)
Itinerario ciudadano	Mapear la experiencia del ciudadano para mejorar la prestación de servicios y mejorar la participación pública.	Keane et al. (2014)
Cartas de servicios	Proporcionar claros estándares y compromisos para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.	ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008)
Servicios públicos gestionados por personas	Implicar directamente a la ciudadanía en el diseño y la prestación de los servicios.	Sellick (2019); UNDP & Agirre Lehendakaria Center (2023)

Tabla 6. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito de los Procesos. Fuente: Elaboración propia.

Calidad en la gestión

Gobernanza y organización, por un lado, y talento y procesos, por otro, funcionan en cierto modo como parejas. Las primeras, los cambios a nivel macro y meso, los niveles

colectivos; las segundas, los cambios a nivel micro, en cierto modo niveles individuales o particulares. La calidad en la gestión y la calidad democrática operan a nivel transversal, incorporando longitudinalmente a todos los niveles un cambio de valores tanto en la operativa (calidad en la gestión) como en la misión (calidad democrática).

A nivel de gestión, el primer cambio –que ya vemos tanto en el nuevo enfoque de la gobernanza como en el organizativo– es el paso de una división de tareas y responsabilidades por ámbitos competenciales a otro basado en la concurrencia. Es decir, mientras la división de la Administración en silos que administran competencias administrativas en exclusiva, se va gravitando poco a poco hacia realizar estos silos más porosos para permitir la concurrencia de otros actores, ya sean internos (otras Administraciones) como externos (sector privado, academia, sociedad civil).

La forma de hacer porosa esta organización pasa necesariamente por que los procedimientos no sean centrales, sino que lo sean los objetivos, las problemáticas, las necesidades, las pides los retos, las misiones. En definitiva, los ciudadanos y los impactos esperados. La siguiente evolución lógica es el trabajo por proyectos en lugar de hacer lo que permite el presupuesto –anualizado, ligado al ámbito competencial y al procedimiento.

Para virar hacia esta lógica se introduce progresivamente una visión hacia afuera que sustituye la visión hacia adentro endémica en la Administración: del "a quien le toca" hacia el "quien está implicado en la cuestión". El mapeado de actores y de retos es absolutamente prioritario, así como comprender las relaciones que tienen estos actores dentro del sistema. Ante la complejidad, es necesario hacerla comprensible mediante ejercicios para nombrar, enmarcar y, sobre todo, dar sentido (*sensing/sensemaking*) para ser capaces de producir un diagnóstico sino de consenso, al menos ampliamente compartido. A partir de ahí, reorientar la política hacia el impacto (y su evaluación) de nuevo con la concurrencia de estos actores.

Para la Administración, esto supone un giro copernicano porque no está en su naturaleza mirar las cosas de abajo a arriba, y de fuera adentro.

Calidad en la gestión		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Mapeado de actores y análisis de grupos de interés	Identificar y visualizar a los actores clave y sus relaciones para mejorar la comprensión de las partes interesadas.	Durham et al. (2014); Brouwer et al. (2016); Brouwer & Brouwers (2017); OECD (2021a); Ramia et al. (2021); Barbrook -Johnson & Penn (2022); UNDP (2022); Monteiro & Dal Borgo (2023); Nguyen, Drejer & Marqués (2024)
Mapeado y diagnóstico de retos	Identificar y analizar los retos y oportunidades clave para informar a la toma de decisiones.	Start & Hovland (2004); Grantcraft (2006); Peach, Berditchevskaia & Bass (2020)
Mapeado, análisis y pensamiento de sistemas	Herramientas para analizar y abordar problemas interdependientes y complejos del sector público.	Meadows (2009); Omidyar Group (2017) Cox (2020); Design Council (2021); Barbrook-Johnson & Penn (2022); UKGov Office Science (2022); UKGov Office Science (2023b); UKGov Office Science (2023b); UKGov Office Science (2023c)
Nombrado	Definir e identificar conceptos o iniciativas clave para esclarecer los focos y objetivos en la gobernanza	Brouwer & Brouwers (2017); Peña-López (2019b); Ramia et al. (2021)

(continúa)

(continuación)

Enmarcado	Formar la perspectiva o la narrativa en torno a un tema político para influir en la toma de decisiones y el compromiso.	Brugnach et al. (2008); Osborne (2010); Keane et al. (2014); Omidyar Group (2017); Carson (2018); Tönurist & Hanson (2020); Goulden & Kattel (2022); UNDP (2022); UKGov Office Science (2023b)
Dar sentido	Recogida e interpretación de información para mejor orientar la toma de decisiones en retos complejos de gobernanza.	Peach, Berditchevskaia & Bass (2020); Ramos et al. (2020); Mazzucato (2023); UNDP & Agirre Lehendakaria Center (2023)
Gestión de la incertidumbre y la complejidad	Navegar por retos de gobierno inciertos y complejos mediante enfoques adaptativos y basados en sistemas.	van der Heijden (1997); Ravetz (1999); Saltelli & Funtowicz (2017); ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Brugué Torruella, Canal & Payà (2010b); Martí-Costa, Barres & Termes (2020); Ramos, Sweeney, Peach & Smith (2020); Peña-López (2023b)
Pensamiento de futuros y prospectiva estratégica	Implicar a las comunidades en la configuración de estrategias, anticipación de escenarios posibles y políticas a largo plazo para un futuro sostenible.	van der Heijden (1997); Ravetz (1999); Saltelli & Funtowicz (2017); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018); Crosby, 't Hart & Torfing (2019); Torfing, Sørensen & Røiseland (2019); Tönurist & Hanson (2020); UNDP & Agirre Lehendakaria Center (2023); UKGov Office Science (2024)
Innovación social, abierta y colaborativa	Herramientas para generar, escalar y democratizar soluciones innovadoras en los retos de la sociedad.	Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010); Hartley, Sørensen & Torfing (2013); Peña-López (2014); Crosby, 't Hart & Torfing (2019); Torfing (2019); Nguyen, Drejer & Marqués (2024)
Laboratorios de innovación, gobierno y gobernanza	Equipamientos y metodologías dedicados para la co-creación y prueba de soluciones innovadoras en gobernanza y administración pública.	Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010); Sellick (2019); Tönurist & Hanson (2020); UNDP (2022); Krogh & Triantafillou (2024); Nguyen, Drejer & Marqués (2024)
Ciencia ciudadana e investigación abierta	Implicar al público en la investigación científica y los esfuerzos colaborativos para democratizar la producción de conocimiento.	IDRC (2017); McLean et al. (2022);
Mapa de impactos	Un marco de planificación, seguimiento y evaluación de los cambios impulsados por los programas o intervenciones.	Earl, Carden & Smutylo (2001); Liyanage (2009); Vogel (2012); Greenway & Loosemore (2015); OECD (2020a); Ramia et al. (2021); Barbrook-Johnson & Penn (2022)
Política orientada al impacto	Alinear las políticas públicas con impactos sociales mensurables en lugar de sólo resultados.	Start & Hovland (2004); IDRC (2017); EC Chicot, Kuittinen & Lykogianni (2018); EC, Türk, Arrilucea & Eagle (2018); Ramia et al. (2021); Wittmann et al. (2024)
Políticas basadas en evidencias e iniciativas Qué Funciona	Diseñar las políticas públicas sobre la base de la evidencia científica para mejorar las prácticas, eficiencia y eficacia del sector público.	van der Heijden (1997); Ravetz (1999); Saltelli & Funtowicz (2017); Nesta (2016); IDRC (2017); McLean et al. (2022);
Planificación estratégica y operativa	Alineación de objetivos y recursos mediante una planificación estructurada a nivel estratégico y operativo.	Osborne & Gaebler (1992); Start & Hovland (2004); Stein & Valters (2012); Vogel (2012); UNDP Global Centre for Public Service Excellence (2018); Tönurist & Hanson (2020)

(continúa)

(continuación)

Anticipación normativa	Marco para adaptar la regulación a tecnologías emergentes y tendencias sociales.	Durham et al. (2014); Keane et al. (2014); Brouwer et al. (2016); IDRC (2017)
Teoría del cambio	Marco de planificación y evaluación de vías de impacto social.	Connell & Kubisch (1998); Brest (2000); Anderson (2006); Grantcraft (2006); Liyanage (2009); Stein & Valters (2012); Vogel (2012)
Evaluación y valoración en el ciclo de la política pública	Desarrollar enfoques estructurados para evaluar y valorar políticas en todas las etapas de su ciclo de vida.	Connell et al. (1995); Grantcraft (2006); Connell & Kubisch (1998); Blamey, A. & Mackenzie, M. (2007); Ofir et al. (2016); OECD (2020a); McLean et al. (2022);

Tabla 7. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito de la Calidad en la Gestión. Fuente: Elaboración propia.

Calidad democrática

Ligado a la cuestión de la calidad en la gestión, y ligado también a la recuperación de la creación de valor público, el ámbito de la calidad democrática quiere poner el foco en el cómo, al igual que la calidad en la gestión pone en el qué.

En una democracia –y más cuando varias voces alertan contra su degradación– el cómo es esencial para la legitimidad y la sostenibilidad social de todo tipo de actuación de la Administración y, en general, de las instituciones del Estado. Vienen a socorrer este ámbito instrumentos relacionados con el buen gobierno, la ética pública, la integridad, la transparencia, (de nuevo) la colaboración entre instituciones y la participación ciudadana. En definitiva, todo lo relacionado con diseñar, consciente, intencionadamente y explícitamente las instituciones democráticas y sus instrumentos.

Se prioriza poniendo al frente la misión –no la norma–, convertirse en plataforma de acción cívica y política –no la mera ejecución– y, sobre todo, el impacto sobre el sistema –no unos resultados puramente cuantitativos. Podemos ver que, en muchas ocasiones, es por este ámbito que muchos gobiernos han comenzado a actuar. Es, probablemente, el ámbito con menor impacto práctico, aunque su poder de arrastre hacia un cambio de cultura en la Administración no es nada despreciable –aunque su poder para decepcionar si no se pasa de los valores a las virtudes puede ser también muy destructivo.

Calidad Democrática		
Instrumento	Aproximación	Referencias
Buen gobierno, ética pública, integridad, rendición de cuentas	Garantizar prácticas éticas, integridad y responsabilidad en los procesos de gobierno.	Osborne & Gaebler (1992); ACGP & ESADE (2003); Generalidad de Cataluña (2005); ACGP & EAPC (2008); Osborne (2010); Colegio de Economistas de Cataluña (2018); Vogel (2012); Peña-López (2019a); OECD (2020a); Mazzucato (2023); OECD (2023)
Gobernanza comunitaria	Implicar a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones para crear conjuntamente soluciones de gobierno.	Osborne & Gaebler (1992); Murray, Caulier-Grice & Mulgan (2010)

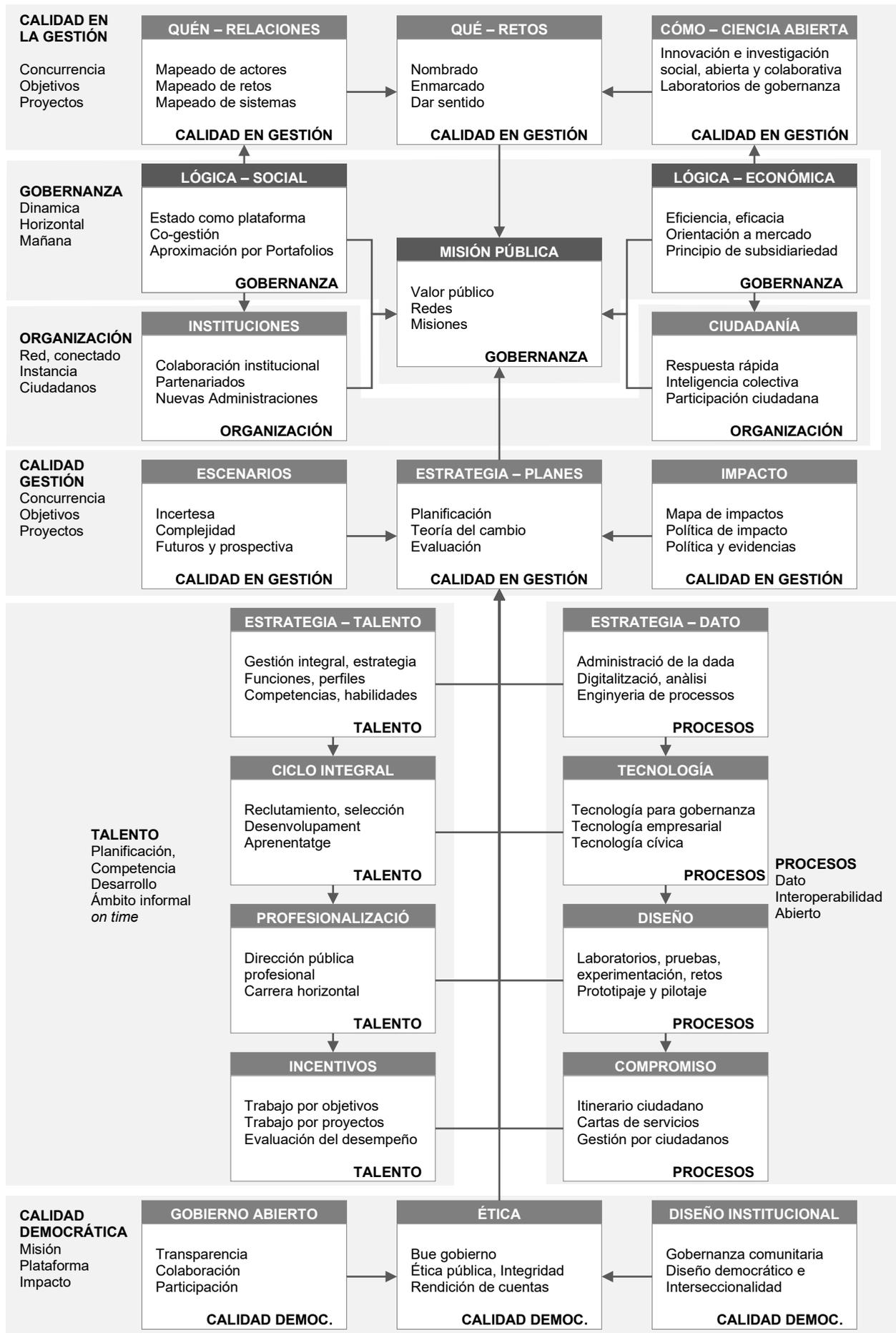
(continúa)

(continuación)

Gobierno abierto	Promover la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración institucional y la participación ciudadana mediante un paradigma que las integre en la gestión pública cotidiana.	Peña-López (2019a); Peña-López (2019b); OECD (2020a); OECD (2020b); Peña-López (2020)
Transparencia y datos abiertos	Promover la apertura y la rendición de cuentas mediante conjuntos de datos y políticas gubernamentales accesibles.	Peña-López (2019b); Peach, Berditchevskaia & Bass (2020); OECD (2020a); OECD (2020b); Peña-López (2020); Mazzucato (2023)
Métodos de diseño democrático e interseccional	Enfoques para la resolución participativa y equitativa de problemas en la administración pública.	Keane et al. (2014); Brouwer & Brouwers (2017); IDRC (2017); McLean et al. (2022)

Tabla 8. Instrumentos y aproximaciones de la Nueva Gobernanza Pública aplicados a la gestión. Ámbito de la Calidad Democrática. Fuente: Elaboración propia.

Figura 1: Nueva Gobernanza Pública en la práctica: una caja de herramientas para la política pública en tiempos de incertidumbre y complejidad



¿Conclusiones? Del sistema al ecosistema

Consideramos que tanto la abundancia de instrumentos como de buenas prácticas en su aplicación conforman una aplicación práctica del modelo de la Nueva Gobernanza Pública. Si bien cuesta todavía hablar de un modelo aplicado bien articulado, coherente y consistente entre todos sus componentes, es también cierto que genera un conjunto bien alineado, tanto teóricamente como en la práctica. Y que si todavía le cuesta establecerse de forma estratégica y planificada es porque las reformas que deben producirse son de un calado muy profundo y requieren tiempo, recursos y, sobre todo, liderazgos políticos fuertes, comprometidos y constantes.

Incluso en el extremo de que algunos vínculos entre teoría y práctica pudieran parecer forzados o arbitrarios, existe todavía otra manera de abordar este conjunto de instrumentos más allá de la teoría y desde la práctica: el esfuerzo de la Administración a dar un paso manifiesto, decidido, patente para superar su lógica de sistemas hacia una lógica de ecosistemas (Peña-López, 2020).

Ámbito	Sistema	Ecosistema
Gobernanza	Estática Vertical Hoy	Dinámica Horizontal Mañana
Organización	Jerarquía, dentro/fuera Unidad Profesionales	Red, conectado/desconectado Instancia Ciudadanos
Talento	Conocimiento Formación Ámbito formal	Planificación, competencia Desarrollo Ámbito informal, <i>on time</i>
Procesos	Expediente Procedimiento Cerrado	Dato Interoperabilidad Abierto
Calidad en la gestión	Competencial Procedimiento Presupuesto	Concurrencia Objetivos Proyectos
Calidad democrática	Norma Ejecución Resultado	Misión Plataforma Impacto

Tabla 9. Nueva Gobernanza Pública en la práctica: del sistema al ecosistema
Fuente: Elaboración propia.

Ante la complejidad y la incertidumbre del entorno, cuesta no ver el actual modelo de sistemas públicos –sistema educativo, sistema sanitario, sistema judicial, etc.– como un modelo agotado. Agotado no significa inválido, sino que ha llegado al máximo de lo que puede dar. No estamos hablando aquí de las (evidentes) mejoras que todo sistema es susceptible de realizar, sino de la manifiesta imposibilidad de realizar los sistemas escalables pero personalizados, robustos a la vez que resilientes, garantistas a la vez que equitativos, etc.

El modelo de la Nueva Gobernanza Pública, cuando se lleva a la práctica, permite que la Administración pueda abrirse a su entorno, incorporar el factor informal, no institucionalizado, desestructurado y distribuido de los retos y activos que le rodean.

Los instrumentos que se alinean con la Nueva Gobernanza Pública –y que hemos presentado más arriba– están permitiendo a las Administraciones hacer porosa la barrera entre el sistema público y el ecosistema ciudadano. Pensemos, por ejemplo, en el sistema sanitario y el ecosistema de cuidados; el sistema educativo y el ecosistema del aprendizaje; o el sistema económico y el ecosistema de la economía social y solidaria.

Este cambio de orientación de la Administración es, en el fondo, el primer paso hacia un estadio mucho más importante: la redefinición del contrato social. Un nuevo contrato social que necesita un nuevo modelo de Estado que necesita un nuevo modelo de administración. El modelo teórico está ahí y los instrumentos para llevarlo a la práctica están ahí y cada vez están más alineados unos con otros. Ahora, la pelota está en el tejado de la alta dirección y los mandos de las instituciones, que tienen la responsabilidad de articular estrategias de gestión del cambio para transitar de un modelo agotado hacia uno que tiene el potencial de establecer un nuevo orden social.

Referencias Bibliográficas

ANDERSON, A.A. (2006). *The Community Builder's Approach to Theory of Change*. A practical guide to theory development. New York: The Aspen Institute Roundtable on Community Change

ASSOCIACIÓ CATALANA DE GESTIÓ PÚBLICA. & ESADE. (2003). *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI. Actes del I Congrés Català de Gestió Pública. Barcelona, 26 i 27 de setembre de 2002*. Materials, 19. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

ASSOCIACIÓ CATALANA DE GESTIÓ PÚBLICA. & ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA. (2008). *Reflexió > Acció > Valor públic. Actes del II Congrés Català de Gestió Pública*. Materials, 23. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya

BARBROOK-JOHNSON, P. & PENN, A.S. (2022). *Systems Mapping. How to build and use causal models of systems*. Cham: Palgrave Macmillan

BLAMEY, A. & MACKENZIE, M. (2007). "Theories of Change and Realistic Evaluation". En *Evaluation*, 13 (4), 439-455. London: SAGE Publications

BREST, P. (2000). "The Power of Theories of Change". En *Stanford Social Innovation Review, Spring 2000*, 47-51. Palo Alto: Stanford Center on Philanthropy and Civil Society

BROUWER, H., WOODHILL, J., HEMMATI, M., VERHOOSSEL, K. & VAN VUGT, S. (2016). *The MSP Guide. How to design and facilitate multi-stakeholder partnerships*. 3rd edition. Wageningen: Wageningen University and Research, WCDI, and Rugby, UK: Practical Action Publishing

BROUWER, H. & BROUWERS, J. (2017). *The MSP Tool Guide. Sixty tools to facilitate multi-stakeholder partnerships*. Wageningen: Wageningen University and Research, WCDI, and Rugby, UK: Practical Action Publishing

BRUGNACH, M., DEWULF, A., PAHL-WOSTL, C. & TAILLIEU, T. (2008). "Toward a Relational Concept of Uncertainty: about Knowing Too Little, Knowing Too Differently, and Accepting Not to Know". En *Ecology & Society*, 13 (2). Dedham: Resilience Alliance

BRUGUÉ TORRUELLA, Q., CANAL, R. & PAYÀ, P. (2010a). *Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*. Informe Kaleidos. Bellaterra: IGOP, Kaleidos

BRUGUÉ TORRUELLA, Q., CANAL, R. & PAYÀ, P. (2010b). "¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales". En *Gestión y Política Pública*, 24 (1), 85-130. Ciudad de México: CIDE

BRUGUÉ TORRUELLA, Q. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

BRYSON, J.M., CROSBY, B.C. & BLOOMBERG, L. (2014). "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management". En *Public Administration Review*, 74 (1), 445-456. Indianapolis: Wiley, American Society for Public Administration

CARSON, L. (2018). *Framing the Remit*. Sydney: The newDemocracy Foundation

COL·LEGI D'ECONOMISTES DE CATALUNYA. (Ed.) (2018). *El sector públic a la Catalunya del futur*. 3r Congrés d'Economia i Empresa de Catalunya. Cap a un model eficient i equitatiu. Barcelona: Col·legi d'Economistes de Catalunya

CONNELL, J.P., KUBISCH, A.C., SCHORR, L.B. & WEISS, C.H. (Eds.) (1995). *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, Methods and Contexts*. Queenstown: Aspen Institute

CONNELL, J.P. & KUBISCH, A.C. (1998). "Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects, and Problems". En K. FULLBRIGHT-ANDERSON, C. A. KUBISCH & P. J. CONNELL (Eds.), *New approaches to evaluating community initiatives: Theory, measurement, and analysis*. Volume 2. Queenstown: Aspen Institute

CORTÉS ABAD, Ó. (2024). "Situación de la dirección pública profesional en España. Análisis comparado en el sector público estatal y autonómico". En *Documentación Administrativa*, (12), 8-27. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

CORTÉS CARRERES, J.V. (2021). "Carrera horizontal y evaluación del desempeño". En J. CANTERO MARTÍNEZ (Coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?*, *Capítulo 14*, 401-446. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

COX, J. (2020). *Systems change in local government: learning from COVID-19*. London: Nesta

CROSBY, B.C., 'T HART, P. & TORFING, J. (2019). "Public value creation through collaborative innovation". En *Public Management Review*, 19 (5). London: Routledge

CUENCA CERVERA, J.J. (2021). "Evaluar el desempeño mediante un enfoque de objetivos. Una aplicación práctica". En J. CANTERO MARTÍNEZ (Coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?*, *Capítulo 12*, 343-372. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

DENHARDT, R.B. & DENHARDT, J.V. (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering". En *Public Administration Review*, 60 (6), 549-559. Indianapolis: Wiley, American Society for Public Administration

DESIGN COUNCIL. (2021). *Beyond Net Zero. A Systemic Design Approach*. London: Design Council

DUNLEAVY, P. & MARGETTS, H. (2024). "Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance". En *Public Policy and Administration*, *First published online August 14, 2024*. London: SAGE Publications

DURHAM, E., BAKER, H., SMITH, M., MOORE, E. & MORGAN, V. (2014). *The BiodivERsA Stakeholder Engagement Handbook*. Paris: BiodivERsA

EARL, S., CARDEN, F. & SMUTYLO, T. (2017). *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*. Ottawa: IDRC

ECHEGARAY EIZAGUIRRE, L., URBANO ORTEGA, I. & BARRUTIETA ANDUIZA, G. (2017). *Design Thinking. Un modelo para la aplicación en la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

EUROPEAN COMMISSION. & MAZZUCATO, M. (2018). *Mission-oriented research & innovation in the European Union – A problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Brussels: Publications Office of the European Union

EUROPEAN COMMISSION., CHICOT, J., KUITTINEN, H. & LYKOGIANNI, E. (2018). *Mission-oriented research and innovation – Assessing the impact of a mission-oriented research and innovation approach – Final report*. Brussels: Publications Office of the European Union

EUROPEAN COMMISSION., TÜRK, A., ARRILUCEA, E. & KRISTENSEN, F.S. (2018). *Mission-oriented research and innovation – Inventory and characterisation of initiatives – Final report*. Brussels: Publications Office of the European Union

EUROPEAN COMMISSION. & MAZZUCATO, M. (2019). *Governing Missions in the European Union*. Brussels: Publications Office of the European Union

FONT I LLOVET, T., BARRERO RODRÍGUEZ, C., DÍEZ SASTRE, S., GALINDO CALDÉS, R., RIVERO ORTEGA, R., SOLÉ VILANOVA, J. & VILALTA REIXACH, M. (2023). *Repensar el govern local: perspectives actuals*. Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern, 16. Barcelona: Institut d'Estudis d'Autogovern

GENERALITAT DE CATALUNYA. (2005). *Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana*. Barcelona: Generalitat de Catalunya

GORRITI BONTIGUI, M. (2018). “Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias”. En *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, Número especial 2, Procesos selectivos*, 66-85. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública

GORRITI BONTIGUI, M. (2024a). “La carrera horizontal en las administraciones públicas desde los recursos humanos: el job crafting”. En *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (27), 8-25. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública

GORRITI BONTIGUI, M. (2024b). “La planificación estratégica de recursos humanos en las Administraciones públicas españolas del siglo XXI”. En *Documentación Administrativa*, (13), 10–32. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

GOULDEN, A. & KATTEL, R. (2022). *Designing and implementing mission-oriented policies: Tools and resources from the field*. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose

GRANTCRAFT. (2006). *Mapping Change. Using a Theory of Change to Guide Planning and Evaluation*. New York: Grantcraft

GREENWAY, A. & LOOSEMORE, T. (2015). *The Radical How*. London: UK 2040 Options Nesta, Public Digital

- HARTLEY, J. (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". En *Public Money & Management*, 25 (1), 27-34. Abingdon: Taylor & Francis
- HARTLEY, J., SØRENSEN, E. & TORFING, J. (2013). "Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship". En *Public Administration Review*, 73 (6), 821-830. Indianapolis: Wiley, American Society for Public Administration
- INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTER. (2017). *The Research Quality Plus (RQ+) assessment instrument*. Ottawa: IDRC
- KEANE, T., CAFFIN, B., SOTO, M., CHAUHAN, A., KRISHNASWAMY, R., VAN DIJK, G. & WADHAWAN, M. (2014). *DIY Toolkit. Development Impact & You. Practical tools to trigger & support social innovation*. London: Nesta
- KELLY, G., MULGAN, G. & MUERS, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. Discussion paper prepared for the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom. London: Strategy Unit, UK Cabinet Office
- KROGH, A.H. & TRIANTAFILLOU, P. (2024). "Developing New Public Governance as a public management reform model". En *Public Management Review*, 26 (10), 3040–3056. London: Routledge
- LIYANAGE, H. (2009). *Theory of change. Impact assessment*. Colombo: Sarvodaya – Fusion,
- MAPELLI MARCHENA, C. (2021). "Experiencias comparadas para abordar procesos de cambio en el empleo público". En J. CANTERO MARTÍNEZ (Coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?, Capítulo 2*, 37-62. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- MARTÍ-COSTA, M., BARRES, R. & TERMES, A. (2020). *La governança de l'emergència complexa: la covid-19. Actuacions, adaptació organitzativa i innovacions de l'Ajuntament de Barcelona*. Barcelona: IERM, Ajuntament de Barcelona
- MAZZUCATO, M. (2017). *Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2017-01). London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose
- MAZZUCATO, M. & RYAN-COLLINS, J. (2022). "Putting value creation back into "public value": from market-fixing to market-shaping". En *Journal of Economic Policy Reform*, 25 (4), 345-360. Abingdon: Taylor & Francis
- MAZZUCATO, M. (2023). *Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2023-08). London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose
- MCLEAN, R., OFIR, Z., ETHERINGTON, A., ACEVEDO, M. & FEINSTEIN, O. (2022). *RQ+. Research Quality Plus. Evaluating Research Differently*. Ottawa: IDRC
- MEADOWS, D.H. (2009). *Thinking in Systems. A Primer*. Abingdon: Earthscan

- MIKKELSEN, K.H. & RØISELAND, A. (2024). "Managing portfolios of Co-creation projects in the public sector organization". En *Public Management Review*, *Published online: 30 May 2024*. London: Routledge
- MONTEIRO, B. & DAL BORGIO, R. (2023). *Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 63. Paris: OECD Publishing
- MULGAN, G. (2024). *Strategies, missions and the challenge of whole of government action*. London: Geoff Mulgan
- MURRAY, R., CAULIER-GRICE, J. & MULGAN, G. (2010). *The open book of social innovation*. London: NESTA
- NESTA. (2016). *UK Evidence Ecosystem for Social Policy*. February 2016. London: Nesta
- NGUYEN, H., DREJER, I. & MARQUÈS, P. (2024). "Citizen engagement in public sector innovation: exploring the transition between paradigms". En *Public Management Review*, *Published online: 04 May 2024*. London: Routledge
- OECD. (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2020a). *Improving Governance with Policy Evaluation*. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2020b). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2021a). *The design and implementation of mission-oriented innovation policies. A new systemic policy approach to address societal challenges*. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 100. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2021b). *The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 45. Paris: OECD Publishing
- OECD. (2023). *The Principles of Public Administration*. 2023 edition. Paris: OECD
- OFIR, Z., SCHWANDT, T., DUGGAN, C. & MCLEAN, R. (2016). *RQ+. Research Quality Plus. A Holistic Approach to Evaluating Research*. Ottawa: IDRC
- OMIDYAR GROUP. (2017). *Systems Practice*. Redwood City: The Omidyar Group
- OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: William Patrick
- OSBORNE, S.P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge
- PEACH, K., BERDITCHEVSKAIA, A. & BASS, T. (2020). *Collective Intelligence Design Playbook*. (beta). London: Nesta
- PEÑA-LÓPEZ, I. (2014). "Innovació social oberta: l'organització política com a plataforma". En L. COSTA I FERNÁNDEZ & M. PUNTÍ BRUN (Eds.), *Comunicació pel*

canvi social. Reflexions i experiències per una comunicació participativa, emancipadora i transparent, 59-75. Girona: Documenta Universitaria

PEÑA-LÓPEZ, I. (2018). "Fomento de la participación democrática no formal e informal. De la democracia de masas a las redes de la democracia". En Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (Ed.), *Abrir instituciones desde dentro. Hacking Inside Black Book*, Capítulo 11, 113-124. Zaragoza: LAAAB, Gobierno de Aragón

PEÑA-LÓPEZ, I. (2019a). "L'Estat com a plataforma: la participació ciutadana per la preservació de l'Estat com a bé comú". En Nota d'Economia, 105, 193-208. Barcelona: Generalitat de Catalunya

PEÑA-LÓPEZ, I. (2019b). *Shifting participation into sovereignty: the case of decidim.barcelona*. Barcelona: Huygens Editorial

PEÑA-LÓPEZ, I. (2020). "El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas". En M. J. RENIU I VILAMALA & V. J. MESEGUER (Eds.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Capítulo 2, 53-71. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi

PEÑA-LÓPEZ, I. (2023a). "La gestión integral del talento en la Administración centrada en la política pública de impacto". En J. GAIRÍN SALLÁN & S. LÓPEZ-CRESPO (Coords.), *Aprendizaje e inteligencia colectiva en las organizaciones después de la pandemia*, Capítulo 3.2, 131-137. Comunicación en el Simposio "De la función pública al Servicio público: hacia un nuevo modelo de aprendizaje y desarrollo" del VII Congreso Internacional EDO 2023, 18/05/2023. Madrid: Praxis-La Ley

PEÑA-LÓPEZ, I. (2023b). "Managing complexity for systemic impact: responses to VUCA and BANI environments". En *ICTlogy*, 22 August 2023. Barcelona: ICTlogy

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Cambridge: Oxford University Press

RAMIA, I., POWELL, A., STRATTON, K., STOKES, C., MELTZER, A. & MUIR, K. (2021). *Roadmap to social impact: Your step-by-step guide to planning, measuring and communicating social impact*. Sydney: The Centre for Social Impact

RAMIÓ MATAS, C. (2021). "El modelo anticuado y fragmentado de la Función Pública en España: algunas propuestas". En J. CANTERO MARTÍNEZ (Coord.), *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?*, Capítulo 5, 125-154. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública

RAMOS, J., SWEENEY, J.A., PEACH, K. & SMITH, L. (2020). *Our futures: by the people, for the people*. How mass involvement in shaping the future can solve complex problems. London: Nesta

RAVETZ, J.R. (1999). "What is Post-Normal Science". En *Futures*, 31 (7), 647-653. London: Elsevier

SALTELLI, A. & FUNTOWICZ, S. (2017). "What is science's crisis really about?". En *Futures*, 91 (1), 5-11. London: Elsevier

SCHWENDINGER, F., TOPP, L. & KOVACS, V. (2022). *Competences for Policymaking — Competence Frameworks for Policymakers and Researchers working on Public Policy*. Brussels: Publications Office of the European Union

SELLICK, V. (2019). *20 Tools for Innovating in Government*. London: Nesta

SIEBERS, V. & TORFING, J. (2018). “Co-creation as a new form of citizen engagement: Comparing Danish and Dutch experiences at the local government level”. En *International Public Management Review*, 18 (1/2), 187-208. Phoenix: Arizona State University

START, D. & HOVLAND, I. (2004). *Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers*. London: Overseas Development Institute

STEIN, D. & VALTERS, C. (2012). *Understanding Theory of Change in International Development*. London: JSRP, The Asia Foundation

STOKER, G. (2006). “Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?”. En *American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-27. London: SAGE Publications

TÖNURIST, P. & HANSON, A. (2020). *Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 44. Paris: OECD Publishing

TORFING, J. & TRIANTAFILLOU, P. (2013). “What’s in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System”. En *International Review of Public Administration*, 18 (2), 9-25. Abingdon: Taylor & Francis

TORFING, J. (2019). “Collaborative innovation in the public sector: the argument”. En *Public Management Review*, 21 (1), 1-11. London: Routledge

TORFING, J., SØRENSEN, E. & RØISELAND, A. (2019). “Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward”. En *Administration & Society*, 51 (5), 795– 825. London: SAGE Publications

UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. (2022). *Systems thinking: An Introductory Toolkit for Civil Servants*. London: Government of the UK

UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. (2023a). *An introductory systems thinking toolkit for civil servants*. Updated 12 January 2023. London: Government of the UK

UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. (2023b). *Systems thinking case study bank*. Updated 12 January 2023. London: Government of the UK

UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. (2023c). *The civil servant's systems thinking journey*. Updated 12 January 2023. London: Government of the UK

UK GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. (2024). *The Futures Toolkit. A set of tools to help you develop policies and strategies that are robust in the face of an uncertain future*. 2024 version. London: Government of the UK

UNDP. (2022). *System Change: A Guidebook for Adopting Portfolio Approaches*. Bangkok: UNDP

- UNDP. & AGIRRE LEHENDAKARIA CENTER. (2023). *Listening to the Present, Designing the Future: A Guide to Deep Listening*. Bangkok: UNDP
- UNDP. (2023a). *Portfolio approach. Rethinking policy & development in times of uncertainty*. Bangkok: UNDP
- UNDP. (2023b). *UNDP Portfolio Approach Competency Framework*. Bangkok: UNDP
- UNDP GLOBAL CENTRE FOR PUBLIC SERVICE EXCELLENCE. (2018). *Foresight Manual. Empowered Futures for the 2030 Agenda*. Singapore: UNDP
- VAN DER HEIJDEN, K. (1997). "Scenarios, Strategy, and the Strategy Process". En Presearch. *Provoking strategic conversation*, 1 (1). Emeryville: Global Business Network
- VOGEL, I. (2012). *Review of the use of 'Theory of Change' in international development*. London: DFID
- WITTMANN, F., LINDNER, R., HUFNAGL, M. & ROTH, F. (2022). *Mission-oriented innovation policy for transformative change. A toolbox for implementation and impact assessment*. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems
- WITTMANN, F., HUMMLER, A., POSCH, D. & LINDNER, R. (2024). *Missions with Impact. A practical guide to formulating effective missions*. Karlsruhe: Fraunhofer Institute for Systems