

ORGANIZACIONES PÚBLICAS FRENTE A CAMBIOS EN SU ENTORNO: IMPLICACIONES DE LAS CAPACIDADES DE RESPUESTA Y DE ADAPTACIÓN

CÉSAR RENTERÍA*

Resumen

Al explorar la relación entre organizaciones públicas y entorno, la literatura en administración pública favorece la noción de que el entorno de dichas organizaciones es estático y, por lo tanto, la gestión efectiva se fundamenta en rutinas e instituciones que dotan de capacidad de respuesta ante eventos. En este artículo se argumenta que la capacidad de respuesta puede ser inefectiva ante cambios del entorno. El estudio de la relación entre organizaciones públicas y su entorno puede enriquecerse al considerar entornos dinámicos, especialmente para distinguir entre capacidades de respuesta y de adaptación.

Palabras clave: gestión de crisis; cambio organizacional; capacidades organizacionales;

administración pública; eventos extremos; sistemas de información.

PUBLIC ORGANIZATIONS FACING CHANGES IN THEIR ENVIRONMENT: IMPLICATIONS OF RESPONSE AND ADAPTATION CAPABILITIES

Abstract

When exploring the relationship between public organizations and their environment, literature in public administration has favored the notion that the organization's environment is static and, therefore, effective management is grounded in routines and institutions providing capabilities to respond to events. In this article, we argue that the capabilities to respond could become ineffective when facing changes in the environment. The study of

* Doctor en Administración y Políticas Públicas, Universidad Estatal de Nueva York. Profesor-Investigador, Departamento de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (México). [cesar.renteria@cide.edu]; [<http://orcid.org/0000-0002-6125-5723>].

Recibido: 18 de junio de 2021 / Modificado: 18 de agosto de 2021 / Aceptado: 19 de agosto de 2021

Para citar este artículo:

Rentería, C. (2022). Organizaciones públicas frente a cambios en su entorno: implicaciones de las capacidades de respuesta y de adaptación. *OPERA*, 30, pp. 231-249.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.13>

the relationship between public organizations and their environment could be enriched by considering dynamic environments, specially to distinguish response from adaptation as different types of capabilities.

Key words: Crisis management; organizational change; organizational capabilities; public administration; extreme events; information systems.

INTRODUCCIÓN

Muchos argumentan que la crisis del covid-19 era predecible y anticipable, pues los brotes epidémicos son fenómenos conocidos y las estrategias para contenerlos, además de ser conocidas, están altamente institucionalizadas y estandarizadas. Desde inicios del siglo XXI, se ha observado en los gobiernos nacionales una creciente estandarización del conocimiento, las prácticas y las infraestructuras administrativas necesarias para atender las epidemias. Buena parte de dicha estandarización o isomorfismo institucional se alimenta de las agencias multilaterales, los acuerdos multilaterales de gobernanza y las agencias nacionales de control de infecciones (Samimian-Darash *et al.*, 2013; Kenny, 2015).

A pesar de todo el conocimiento compartido sobre epidemias y la suficiencia de estructuras institucionales para enfrentar los brotes (Lakoff, 2010), la mayoría de los gobiernos nacionales no fueron capaces de detener la pandemia del covid-19. La novedad del virus dejó relativamente sin efecto varias herramientas del gobierno para reaccionar y contener el avance de este virus. La incertidumbre sobre

sobre su contención abrió un abanico diverso de reacciones por parte de los Gobiernos nacionales durante la primera ola de contagio, desde respuestas liberales a autoritarias; de centralizadas a descentralizadas; de transparentes a opacas (Cohen y Kupferschmidt, 2020). China, por ejemplo, bloqueó el tránsito de y hacia la provincia de Hubei (Kupferschmidt y Cohen, 2020); Taiwán privilegió acciones rápidas, incluyendo controles tempranos en las fronteras y una identificación proactiva de casos sospechosos (Wang *et al.*, 2020); Corea del Sur promovió el uso masivo de pruebas clínicas (Park *et al.*, 2020); mientras Suecia optó por una contención moderada para desarrollar la inmunidad de rebaño (The Economist, 2020).

No deja de llamar la atención la incapacidad de algunos gobiernos para reaccionar efectivamente, si se considera que muchos contaban con el conocimiento y las estructuras formales que la literatura en gestión de crisis asocia con capacidades para responder a emergencias. Por ejemplo, la institucionalización de rutinas y estructuras administrativas es fundamental para facilitar la coordinación intergubernamental (Moynihan, 2009; Nowell y Steelman, 2015), así como la flexibilidad (Kapucu y Garayev, 2011), la rapidez y lo oportuno de las reacciones (Boin y McConnell, 2007). Sin embargo, estas instituciones no fueron suficientes para controlar el brote epidémico del covid-19.

La pandemia del covid-19 exhibió las incapacidades institucionales, no de respuesta ante un evento extremo, sino de adaptación ante un cambio en el entorno. El covid-19 no solo evidenció puntos ciegos en la gestión de crisis de las organizaciones públicas, sino tam-

bién sobre la manera de observar y estudiar la relación entre las organizaciones públicas y su entorno. La perspectiva dominante—principalmente en los estudios sobre gestión de crisis—tiene arraigada la noción de que el entorno de las organizaciones públicas es estático y, por lo tanto, la gestión de crisis se fundamenta en rutinas e instituciones que doten de rapidez, flexibilidad y predictibilidad a las reacciones gubernamentales.

Uno de los aprendizajes a partir de la pandemia del covid-19 es que una de las razones por las que el conocimiento y la infraestructura disponibles no fueron soluciones efectivas es porque la pandemia representó un cambio abrupto en el entorno de las organizaciones públicas. Un cambio en el entorno significa una nueva situación en la que las rutinas o estructuras administrativas conocidas devienen insuficientes para enfrentar nuevas circunstancias, y se caracteriza por generar incertidumbre. En estas situaciones, explica Karl Weick (1993), el herramental organizacional para reaccionar ante problemas públicos (por ejemplo, rutinas o premisas de decisión) es rebasado por las circunstancias y “colapsa”. Cuando eventos y circunstancias nuevas o inesperadas generan incertidumbre, las organizaciones tienden a fiarse de creencias *a priori* y apoyarse en su cultura para dar sentido a lo que está pasando (March y Olsen, 1975; Levitt y March, 1988).

El estudio de la relación entre organizaciones públicas y su entorno puede enriquecerse al considerar entornos dinámicos, especialmente para distinguir entre capacidades de respuesta y de adaptación. La adaptación organizacional a entornos dinámicos es fundamental para que las organizaciones públicas puedan responder

a retos imprevistos o cambios paulatinos pero estructurales. En este artículo se busca contribuir con la literatura sobre el entorno de las organizaciones públicas al proveer elementos para concebirlo como una variable y detallar los elementos que pueden caracterizar distintos tipos de eventos.

El artículo está dividido en cuatro secciones, incluyendo la presente introducción. En la segunda sección se describe el concepto de entorno de las organizaciones, las características distintivas de los entornos de las organizaciones públicas y la distinción entre entorno estático y dinámico. En la tercera sección se ilustra el cambio en el entorno y se contrastan las capacidades de reacción y de adaptación en el caso de las protestas ante la violencia policial. Finalmente, en la cuarta sección se recopilan los principales argumentos del artículo y se plantean algunos interrogantes para futuras investigaciones.

ENTORNO

Muchos estudios organizacionales se concentran en descifrar la forma en que las organizaciones interactúan con su entorno. El interés por estudiar la interacción entre las organizaciones y su entorno se debe a que esta ha sido utilizada por diversas tradiciones dentro de los estudios organizacionales para describir y explicar el cambio organizacional (Astley y van de Ven, 1983). Naturalmente, hay varias definiciones del entorno organizacional. Duncan, por ejemplo, lo define como “la totalidad de los factores físicos y sociales que son tomados directamente en consideración en el compor-

tamiento de toma de decisiones de los individuos en la organización” (1972, p. 314). Otras definiciones varían dependiendo de las perspectivas sobre el cambio organizacional (Astley y van de Ven, 1983). De estas, la perspectiva de la ecología organizacional es quizá la que más atención ha puesto al entorno y, en consecuencia, lo ha caracterizado mejor. En esta perspectiva, el entorno –con sus cambios– es fundamental para determinar la supervivencia de las instituciones, porque en él residen los factores que crean oportunidades y restricciones sobre las operaciones de estas (Daft *et al.*, 1988), así como los recursos necesarios para su existencia (Aldrich y Pfeffer, 1976). Todos estos factores afectan la forma y las funciones de las organizaciones (Duncan, 1972).

En este artículo se adopta la perspectiva de la ecología organizacional, que considera al entorno como todas las fuerzas políticas, sociales, económicas y naturales que ocurren fuera de los límites de la organización y que interfieren en las funciones y actividades sustanciales de esta (Aldrich, 2008; Hannan y Freeman, 1977).

Los mecanismos detrás de esta explicación pueden ser dos: los recursos o la incertidumbre. Una rama de la perspectiva ecológica sostiene que el entorno es el factor determinante del cambio en las organizaciones porque la subsistencia de estas depende del acceso a los recursos existentes en el entorno (p. ej. insumos, aliados o clientes por los que algunas organizaciones compiten) (Aldrich, 2008; Hannan y Freeman, 1977). Por tanto, las organizaciones son valoradas por su efectividad para obtener los recursos del entorno. Por ejemplo, en su definición, Aldrich y Pfeffer caracterizan al entorno

como una fuente de recursos: “las organizaciones no son capaces de generar internamente todos los recursos o las funciones requeridas para que estas se puedan mantener a sí mismas y por lo tanto las organizaciones deben entrar en transacciones y relaciones con los elementos en el entorno que puedan proveer los recursos y servicios necesarios” (1976).

Otros autores señalan que la principal característica del entorno que moldea el cambio organizacional es la incertidumbre (Duncan, 1972). Duncan caracteriza a la incertidumbre como una situación donde los tomadores de decisiones carecen de información sobre la forma en que una decisión pueda estar relacionada con factores del entorno; la incertidumbre también está asociada con la incapacidad de los posibles beneficios o costos de una decisión o con la imposibilidad de asignar probabilidades a las posibles consecuencias de las decisiones.

Entorno de las organizaciones públicas

La discusión conceptual previa sobre la relación entre las organizaciones y su entorno es útil como punto de partida, pero no recoge apropiadamente las circunstancias distintivas de las organizaciones públicas. Estas distinciones son necesarias para estudiar la adaptación a cambios en el entorno de estas organizaciones. En esta sección se describirán dos características distintivas de las organizaciones públicas: 1) la interferencia directa o indirecta del entorno en la organización, y 2) la noción de supervivencia organizacional en el contexto de la administración pública.

La primera característica distintiva es que en las organizaciones públicas el entorno

no solo interfiere directamente, sino también indirectamente en el desempeño organizacional. La literatura sobre cambio organizacional se ha interesado en entender la forma en que el entorno interfiere directamente en las operaciones o desempeño de las organizaciones (Astley y van de Ven, 1983). En el ámbito público, el entorno puede afectar de manera directa las operaciones de las organizaciones públicas pero, a menudo, las interferencias del entorno ocurren sobre la población o área geográfica dentro del ámbito de responsabilidad de la organización pública.

Esta primera distinción es útil para posicionar la literatura en administración pública, que aborda la relación de las organizaciones públicas con su entorno. Por una parte, los estudios de gestión de crisis (Boin y McConnell, 2007; Comfort, 2007; Christensen *et al.*, 2016) y de eventos extremos (Comfort, 2002; Zhang *et al.*, 2018; Roux-Dufort, 2007) se preocupan por las interferencias indirectas. Por ejemplo, la literatura en gestión de crisis aborda la capacidad de las organizaciones públicas para anticipar, mitigar o resarcir los daños ocasionados por eventos en el entorno sobre una determinada población o área geográfica. En cambio, la literatura sobre gobiernos resilientes (Boin y van Eeten, 2013) y gobernanza adaptativa (Janssen y van der Voort, 2016; Wang *et al.*, 2018) se concentra en estudiar las interferencias directas.

La segunda distinción es con relación a la noción de supervivencia organizacional. Como se desarrolló en el apartado anterior, la perspectiva ecológica del cambio organizacional supone que, como en los ecosistemas (donde las especies compiten por recursos), las organi-

zaciones compiten por los recursos disponibles en el entorno y, por lo tanto, compiten para sobrevivir (Aldrich, 2008; Hannan y Freeman, 1977). Sin embargo, los gobiernos tienen una naturaleza distinta. En principio, un gobierno no necesita competir con otras organizaciones para gobernar la entidad política que constitucionalmente le corresponde. Por ende, su supervivencia está garantizada.

Este argumento es menos sólido si concebimos al gobierno como un conjunto de organizaciones públicas. Si descomponemos el gobierno en un entramado de organizaciones públicas y examinamos sus circunstancias, entonces puede ser que su supervivencia no esté garantizada. Aunque algunas organizaciones públicas cumplen funciones esenciales del Estado (p. ej. los departamentos de policía) y es impensable su desaparición, muchas otras pueden ser creadas o eliminadas por decreto.

Si bien la supervivencia es poco relevante para las organizaciones públicas, la adaptación a los cambios en el entorno sí lo es. Las organizaciones públicas que no se adaptan a entornos cambiantes se exponen al deterioro de su desempeño y, en consecuencia, al posible deterioro de la legitimidad de la institucionalidad pública ante los ciudadanos. Es posible que la incapacidad para adaptarse a entornos cambiantes (p. ej. cambios en las preferencias ciudadanas, recesión económica, etc.) se manifieste, en cierta medida, en las múltiples señales de alarma de los últimos años sobre la pérdida de legitimidad de los gobiernos; por ejemplo, en la caída de la confianza en el gobierno de las últimas décadas (Dalton, 2005; Kettl, 2017); en el resurgimiento de regímenes nacionalistas, autoritarios y populistas en distintos países del

mundo (Norris y Inglehart, 2018); en el surgimiento de movimientos sociales (Milkman, 2017); o incluso en varios llamados a renovar las instituciones públicas (Olsen, 2006; Fung, 2015; Kettl, 2008).

Entorno estático y dinámico

Para desprendernos del supuesto de que el entorno es siempre estático, es necesario primero distinguir conceptualmente el entorno estático del dinámico. Esta distinción es solo una de las formas en que se han clasificado los entornos (Starbuck, 1976; Daft *et al.*, 1988; Duncan, 1972). Por ejemplo, hay entornos externos e internos, en función de las fronteras que delimitan a la organización (Starbuck, 1976); hay entornos simples y complejos, en función de la cantidad de factores por considerar en la toma de decisiones (Duncan, 1972; Emery y Trist, 1965; Thompson, 1967) o en función del nivel de sofisticación del conocimiento que necesita una organización para operar (Child, 1972); los hay generales y de tarea, en función de la relevancia de factores externos en el establecimiento o la consecución de metas organizacionales (Dill, 1958; Dess y Beard, 1984); y hay entornos estáticos y dinámicos, en función de la estabilidad, a lo largo del tiempo, de los factores que afectan el desempeño de las organizaciones (Duncan, 1972; Thompson, 1967).

Los entornos estáticos se caracterizan principalmente porque los eventos son imprevisibles, pero conocidos. Es decir, tienen una probabilidad de ocurrencia más o menos conocida y su comportamiento es conocido (Duncan, 1972; Lawrence y Lorsch, 1967). Un entorno estático es aquel en el que ocurren

eventos 1) de los que se prevén sus comportamientos y sus principales efectos; 2) de los que se conoce o se puede estimar su probabilidad de ocurrencia; y 3) que son relativamente homogéneos entre sí. Los entornos estáticos brindan estabilidad a la interacción de estos con las organizaciones. Las condiciones son conocidas y predecibles, por lo que las organizaciones pueden responder efectivamente ante cualquier evento externo mediante sus rutinas y su estructura formal (Lawrence y Lorsch, 1967; March y Olsen, 1975; Milliken, 1987).

Los eventos conocidos permiten que los tomadores de decisiones puedan obtener experiencia, configurar marcos de pensamiento para entenderlos y crear rutinas para enfrentarlos. Bajo estas circunstancias, los tomadores de decisiones en una organización tienen la posibilidad de identificar patrones de continuidad, estabilidad y predictibilidad a lo largo del tiempo y tomar decisiones en consecuencia (Starbuck, 1976). La interpretación de los datos o las circunstancias y, por tanto, la identificación de patrones pasa necesariamente a través del conjunto de creencias, teorías y supuestos que el analista tiene *a priori* (Dill, 1962; Starbuck, 1976). Por lo tanto, en la medida en que un entorno es estático y sencillo, el conocimiento previo y las creencias *a priori* se convierten en herramientas heurísticas efectivas para hacer frente a eventualidades.

Por otro lado, en un entorno dinámico el cambio en las condiciones en las que opera una organización rompe la continuidad, estabilidad y predictibilidad. En consecuencia, la experiencia, los marcos de pensamiento y las rutinas previas pueden volverse obsoletos para enfrentar nuevas circunstancias. Esta situación

comparte similitudes con las condiciones del colapso del instrumental organizacional y la emergencia de la necesidad de crear sentido de las circunstancias, que propuso Weick (1993) en su estudio seminal sobre el desastre de Mann Gulch. Weick argumenta que son las creencias *a priori* las principales guías de las acciones en las organizaciones. Sin embargo, un escenario imprevisto puede exhibirlas como ineficaces u obsoletas y, por tanto, generar incertidumbre en los miembros de la organización sobre cómo responder. Por ejemplo, los protocolos, programas de entrenamiento, rutinas o experiencias previas pueden proveer soluciones que no encajan con las exigencias de las nuevas circunstancias creadas por cambios en el entorno.

En suma, el problema de la adaptación a cambios en el entorno comienza con la incertidumbre que estos cambios generan, es decir, con la incapacidad de predecir o anticipar la forma y el grado en que las decisiones tomadas impactarán en el entorno (Duncan, 1972). Es posible que las rutinas y los entrenamientos sean herramientas poco efectivas para la toma de decisiones de los empleados frente a nuevos escenarios (Levinthal, 1997; Levitt y March, 1988; van de Ven y Polley, 1992; March y Olsen, 1975; March, 1991).

Eventos: incidentes en el entorno

Los eventos son incidentes en el entorno que suelen clasificarse por el ámbito en el que ocurren; por ejemplo, eventos políticos, sociales, económicos o naturales (Roux-Dufort, 2007). Normalmente, la literatura en gestión de crisis distingue los tipos eventos en función de dos

variables: la frecuencia con la que ocurren y las consecuencias –normalmente negativas– que pueden tener sobre una población o área geográfica relevante para un gobierno. Hay otras características, sin embargo, menos valoradas en la literatura, pero muy importantes para distinguir entre las capacidades organizacionales de respuesta o de adaptación. Por ejemplo, los eventos pueden ser conocidos o nuevos; internos o externos; uniformes o singulares; anticipables o imprevisibles; habituales o excepcionales; controlables o incontrolables; complejos o sencillos. En esta sección se describen algunas de estas variables con el objetivo de distinguir mejor la respuesta y la adaptación organizacional.

Eventos conocidos o nuevos

Quizá la característica más importante de un evento es si al momento de su ocurrencia era un evento conocido o uno nuevo. Como se explicó en la sección anterior, esta distinción determina si la experiencia, las creencias *a priori* y las rutinas pueden ser herramientas suficientes para hacer frente al evento en cuestión de manera efectiva. Este es el caso, por ejemplo, del mecanismo institucional de respuesta Incident Command Systems (ICS), en Estados Unidos, donde las organizaciones tienen las rutinas e instituciones necesarias para hacer frente a eventos conocidos como un sismo o una inundación (Moynihan, 2009).

En cambio, los eventos nuevos son imprevisibles en tanto generan incertidumbre sobre cómo actuar y, por consiguiente, no es posible planificar estrategias para prevenirlos, controlarlos o mitigarlos. Al no poder estimar

el posible impacto negativo o la probabilidad de ocurrencia de eventos nuevos, las organizaciones públicas se enfrentan a un escenario de incertidumbre donde la información emergente, incompleta e imprecisa, la creación de sentido y la capacidad de improvisación se vuelven herramientas más valiosas que la experiencia previa, las rutinas y la preparación (o *preparedness*, en la literatura anglosajona) (Daft *et al.*, 1988; Duncan, 1972; Weick, 1993). Algunos ejemplos de eventos, que en su momento fueron nuevos, son los ataques terroristas al World Trade Center (Dawes *et al.*, 2004), la explosión del Challenger (Heimann, 1993), el colapso del reactor nuclear de Chernobyl o el incendio en Mann Gulch (Weick, 1993).

Eventos internos o externos

Una segunda clasificación de los eventos es en función de las fronteras que delimitan a la organización pública. Un evento interno ocurre dentro de las fronteras de una organización. Frecuentemente, los eventos internos se asumen como accidentes que ocurren dentro de la organización y que, además, son causados por factores organizacionales. Un ejemplo clásico de un evento interno es el accidente nuclear de Three Mile Island, a partir del que Charles Perrow (1984) desarrolló su teoría sobre *accidentes normales*.

Por el contrario, un evento externo ocurre afuera de las fronteras de las organizaciones, por ejemplo, sismos o huracanes. Los eventos externos normalmente se asumen como situaciones cuya causa es ajena a la gestión organizacional y, por lo tanto, no resulta relevante estudiar sus causas; más importante es comprender los

efectos de esos eventos en la población y los mecanismos institucionales para prevenirlos o mitigarlos (Roux-Dufort, 2007).

Eventos sencillos o complejos

La noción de complejidad puede estar asociada a la cantidad de factores del entorno relevantes para los tomadores de decisiones al momento de definir estrategias u acciones. Por otro lado, la literatura en gestión de crisis aborda la noción de complejidad simplemente para identificar los eventos externos que, por la magnitud y multiplicidad de su impacto, requieren una acción coordinada entre múltiples organizaciones públicas para hacerles frente (Moynihan, 2009; Nowell y Steelman, 2015). Se entiende, entonces, que un evento sencillo es el que puede ser gestionado por una sola organización pública, sin requerir coordinación interorganizacional.

Implicaciones en el estudio de la administración pública

La clasificación anterior tiene diversas implicaciones en el estudio de la administración pública. En primer lugar, invita a discutir la sistematización de un concepto primario y su derivación en conceptos secundarios. La literatura en gestión de crisis y gestión de riesgo normalmente se ocupa de los eventos denominados extremos, que se caracterizan por su baja frecuencia y altas consecuencias negativas (Kapucu y Garayev, 2011); o bien, como eventos con baja probabilidad de ocurrencia, pero alta complejidad o impredecibilidad de sus causas (Zhang *et al.*, 2018; Christensen *et al.*,

2016; Fischbacher-Smith, 2010). En esta literatura se utilizan múltiples referencias para presentarlos: desastres, catástrofes, accidentes, eventos extremos, crisis, emergencia o peligros naturales, aunque sus respectivas definiciones los hacen poco distinguibles entre ellos (Kapucu y Garayev, 2011; Comfort, 2007, 2002; Boin y van Eeten, 2013; Boin y McConnell, 2007).

Sin embargo, a la luz de las clasificaciones anteriores, los eventos extremos son solo un tipo de acontecimientos. Además, son clasificables dentro de los eventos externos, es decir, todos los que ocurren fuera de los límites de las organizaciones públicas. Lo extremo, en contraste de lo ordinario, resulta más bien una dimensión adicional a la dimensión de la fuente en la que ocurren (dentro o fuera de la organización).

Una buena sistematización conceptual es la base de una buena contribución teórica (Sartori, 1970; Goertz, 2006). Sería útil, por tanto, trabajar en sistematizaciones conceptuales que reconozcan la condición de multidimensionalidad de los eventos y una posible estructura jerárquica en su tipología. Sobre esto, se rescatan cuatro puntos que vale la pena debatir.

Primero, distinguir los fundamentos teóricos sobre la ocurrencia de desastres. Aunque la distinción entre eventos internos y externos es intuitiva, es común ver que los fundamentos conceptuales de ambos se mezclan. Muchos de los fundamentos teóricos de la literatura en gestión de crisis, que lidia generalmente— aunque no explícitamente— con eventos externos, parten de literatura sobre desastres internos. Por ejemplo, factores como complejidad y acoplamiento apretado (Perrow, 1984), que son contribuciones teóricas sobre eventos

internos, aparecen en algunos estudios como factores que explican la capacidad de respuesta a sucesos externos.

Segundo, una sistematización conceptual contribuye a posicionar con mayor precisión las contribuciones académicas y sus preguntas más relevantes. Por ejemplo, la distinción entre eventos internos y externos ayuda a identificar cuándo es útil o relevante estudiar las causas de estos y cuándo no. Los estudios sobre catástrofes como el Challenger (Heimann, 1993), Three Mile Island (Perrow, 1984), o Mann Gulch (Weick, 1993) son ejemplos de una corriente de investigación sobre eventos internos que explican cómo la complejidad organizacional, el acoplamiento apretado y la creciente automatización de tareas y decisiones sientan las condiciones para posibles accidentes en la organización.

Otras distinciones también contribuyen a caracterizar mejor las contribuciones académicas. Por ejemplo, en algunos casos, los eventos extremos son caracterizados como complejos, los cuales requieren una respuesta coordinada de múltiples organizaciones públicas (Nowell y Steelman, 2015). En otros estudios, los eventos extremos son caracterizados como situaciones contingentes o impredecibles, donde las capacidades y las estrategias de respuesta se pueden planear con base en patrones observados en experiencias previas, aunque la planificación no garantiza una respuesta exitosa (Nowell y Steelman, 2015; Choi y Brower, 2006).

Tercero, rectificar el actual protagonismo de los eventos extremos como objetos de estudio en la literatura. La atención predominante a eventos extremos previene a los académicos de examinar en profundidad el objeto general

de estudio, que son los incidentes en el entorno que afectan a las organizaciones públicas. Roux-Dufort ya había señalado que los estudios de crisis están más centrados en entender los eventos que la crisis en sí, y que “si el análisis de las crisis se limita a ayudar a los gerentes a manejar eventos excepcionales, nunca saldrá más allá de la esfera de gestionar lo excepcional y se mantendrá como una disciplina aislada con poco espacio para la innovación y el progreso” (2007, p. 106). La sentencia de Roux-Dufort tiene peso en tanto contrastar similitudes y diferencias de los eventos extremos con otro tipo de eventos podría beneficiar el progreso de la literatura de gestión de crisis. Al ser los eventos extremos un caso especial de eventos externos, es pertinente pensarlos en términos de una escalera jerárquica de categorías, como mecanismo de transferencia de conocimiento entre el estudio de casos distintos, pero con raíz común, como lo sugirió Sartori (1970) en su artículo clásico sobre conceptualización.

Finalmente, el ejercicio de estudiar el caso de las manifestaciones contra la brutalidad policial, como se verá en la siguiente sección, pone de manifiesto la necesidad de incorporar la noción de adaptación a cambios en el entorno. En ese caso, las crisis en las organizaciones públicas fueron causadas por eventos no conocidos o circunstancias nuevas que generaron incertidumbre dentro de estas.

Cambio del entorno

Los cambios en el entorno parten, entonces, de la noción de eventos nuevos, pero no se limitan a ello. La diferencia es que un cambio en el entorno conduce a circunstancias nuevas

que generan incertidumbre sobre cómo hacerles frente. Cuando las experiencias previas, las creencias *a priori* y las rutinas son suficientes para configurar un entendimiento satisfactorio de las circunstancias, podemos hipotetizar que se trata de un cambio en el entorno.

Como se explicó anteriormente, los entornos dinámicos exigen capacidades para crear sentido sobre lo que está ocurriendo, frecuentemente con información limitada, contingente e imprecisa. En este contexto, se espera que el proceso de creación de sentido de lo que ocurre en entornos dinámicos sea evolutivo, en función de la llegada de nueva información y de las circunstancias cambiantes (Eisenhardt, 1989; Daft *et al.*, 1988).

Un buen ejemplo de la relación entre creencias *a priori* y un cambio en el entorno fue la crisis económica de 2008. En dicho caso, Abolafia (2020) documentó cómo el conjunto de creencias y supuestos y, sobre todo, las herramientas de análisis de los directivos del Federal Open Market Committee (FOMC)¹ no fueron suficientes para anticipar la crisis ni para crear sentido sobre cómo enfrentarla.

IMPLICACIONES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Varios académicos coinciden en que el factor crítico para que una organización sea capaz de navegar un entorno dinámico es la adaptación (Eisenhardt y Martin, 2000; Levitt y March, 1988; Levinthal, 1997; March y Olsen, 1975).

1 El FOMC es la élite técnica responsable de regular el mercado financiero estadounidense.

De esta manera, el estudio sobre cómo las organizaciones públicas pueden desarrollar capacidades de adaptación resulta importante.

La gobernanza adaptativa es una hipótesis reciente de la literatura en administración pública sobre la adaptación a cambios en el entorno. Bajo esta noción de gobernanza, se argumenta que el aprendizaje y la adaptación burocrática a entornos cambiantes pueden operarse mediante mecanismos de democratización burocrática: descentralización de la toma de decisiones, el aprovisionamiento de capacidades desde fuera de la organización o la expansión de la participación ciudadana en las decisiones y operaciones burocráticas (Janssen y van der Voort, 2016).

Esta hipótesis tiene limitaciones en sus supuestos, pues además de sustentar su explicación suponiendo democracias maduras y funcionales, presume que existe una relación jerárquica entre las esferas política y administrativa. La distinción histórica entre política y administración es problemática desde diversas aristas (Frederickson *et al.*, 2011), pues no incorpora el entramado de intereses, creencias y relaciones de poder entre oficiales electos y burócratas. La idea de gobernanza adaptativa tampoco toma en cuenta la cultura organizacional, ni las capacidades organizacionales, a pesar de que estos dos factores son fundamentales para explicar los mecanismos de adaptación organizacional al entorno (Levitt y March, 1988).

Siguiendo la tradición de los estudios de las organizaciones y su entorno observamos que la adaptación organizacional es un fenómeno complejo compuesto por distintas fuerzas que ocurren al mismo tiempo. Pueden

identificarse fuerzas de cambio tanto en las funciones y formas organizacionales como en la cultura organizacional (p. ej. mecanismos de aprendizaje organizacional). Pero también pueden existir trampas del cambio (p. ej. mecanismos de miopía organizacional) o fuerzas de estasis (p. ej. rutinas y rituales organizacionales). Sabemos, por ejemplo, que las rutinas tienen una relación dual con la adaptación; por un lado, fortalecen la efectividad y predictibilidad de las tareas, pero también cimientan la estasis. Por otro lado, como se explicó, la capacidad de adaptación no es otra cosa más que un conjunto de “rutinas para aprender nuevas rutinas” (Levitt y March, 1988). La observación y descripción de la coexistencia de estas tres fuerzas abre una veta de investigación importante para entender mejor cómo las organizaciones públicas se adaptan o fallan en adaptarse a cambios en el entorno.

PROTESTAS EN CONTRA DE LA BRUTALIDAD POLICIAL

Las protestas en contra de la brutalidad policial sucedidas durante 2020² ilustran las dificultades de las organizaciones públicas para adaptarse a su entorno. Dicha incapacidad es la razón por la que los departamentos de Policía en Estados Unidos reaccionaron a las protestas

2 En mayo de 2020, la muerte del ciudadano estadounidense George Floyd a manos de un oficial de policía en Minneapolis desató una ola de manifestaciones contra la brutalidad policial en Estados Unidos y otras ciudades del resto del mundo. Se estima que entre 15 y 26 millones de personas protestaron contra la brutalidad policial en más de 2.000 ciudades en 60 países (Buchanan *et al.*, 2020).

de manera aparentemente contradictoria: contuvieron las protestas en contra de la violencia ejerciendo más violencia.

La brutalidad policial puede ser explicada como una medida de defensa, cuando factores psicológicos y sociales condicionan la reacción de los policías en situaciones de riesgo (Worden, 2015). Pero estos factores no logran explicar por qué los policías ejercieron violencia sistemática en situaciones de bajo riesgo, tal como se reveló en numerosos registros y relatos periodísticos. Por ejemplo, además de variados incidentes de violencia policial (Dewan y Baker, 2020; Gabbatt, 2020; Derysh, 2020), al menos 100 departamentos de Policía usaron gas lacrimógeno para contener las protestas (Lai *et al.*, 2020). La teoría organizacional de la brutalidad policial señala que esta se puede institucionalizar mediante mecanismos formales de control, por ejemplo, mediante los programas de adiestramiento y formación profesional (Koerth *et al.*, 2020), los protocolos y las rutinas organizacionales, la socialización de la función policial (es decir, las expectativas creadas entre colegas de profesión) y otros mecanismos formales de control (recompensas, penalizaciones, reglas y procedimientos operativos estandarizados) (Worden, 2015).

Estos mecanismos se configuran a partir de modelos mentales sobre factores de riesgo de la seguridad de los oficiales y de teorías sobre cómo desalentar conductas violentas (o potencialmente violentas) (Worden, 2015). Por ejemplo, un departamento bien podría adoptar un modelo mental de desescalamiento, partiendo de la premisa de que esta táctica pone a salvo a los oficiales porque reduce

la confrontación con los manifestantes. Un modelo mental opuesto —y, de hecho, el más extendido en los departamentos de Policía estadounidenses (Maguire, 2015)— es que el diálogo pone en riesgo a los oficiales porque promueve que los manifestantes violentos se empoderen. Bajo esta perspectiva, el trabajo del policía es desincentivar la violencia a partir de mostrar o imponer una fuerza ejemplar (Koerth *et al.*, 2020).

Estos modelos mentales se destilan hacia cada oficial de policía, a través de mecanismos organizacionales de control, hasta convertirse en creencias *a priori* que predisponen a los oficiales a ciertas actitudes sobre su seguridad y sobre el perfil y las posibles intenciones de los manifestantes. También, a través de estos mecanismos, los oficiales aprenden las expectativas que la organización y sus colegas de profesión tienen sobre lo que ellos deben hacer en determinadas circunstancias.

En situaciones de riesgo, las rutinas y los controles administrativos son necesarios porque proveen predictibilidad y uniformidad en el comportamiento de los policías, de manera que el uso de la fuerza policial en situaciones de riesgo sea más o menos estable y conforme a lo socialmente aceptable (Worden y Brandl, 1990). Sin embargo, estos mismos mecanismos son los que siembran estasis en la organización, pues estos factores incapacitaron a los policías para reaccionar más adecuadamente ante las protestas.

Hubo, sin embargo, algunos departamentos que demostraron tener sensibilidad para leer las circunstancias del contexto y la capacidad para desprenderse de su herramienta organizacional —entrenamiento, rutinas y

creencias— e improvisar en concordancia con el nuevo contexto. Por ejemplo, en Ferguson y Atlanta todos los oficiales del departamento se pusieron de frente a los manifestantes como gesto de disculpas; en Genesee, los policías marcharon desarmados al lado de los manifestantes; en Baltimore, un policía, en las afueras del departamento, recitó el nombre de todas las víctimas de brutalidad policial y pidió disculpas (Knowles y Stanley-Becker, 2020; Voytko, 2020; Silverman, 2020). Estos tres casos ilustran que los policías reconocieron que su adiestramiento y sus rutinas no eran los adecuados para enfrentar las circunstancias. Estos departamentos improvisaron, crearon sentido de lo que estaba pasando con base en la información disponible al momento y, con base en ello, buscaron adecuarse a su entorno. Esto es lo que Weick y Sutcliffe (2001) llaman bricolaje, esa capacidad de sustituir el orden y la estructura organizacionales rotos o colapsados por una acción creativa e intuitiva, por medio de recursos dispersos y en medio de incertidumbre, pero que constituyen soluciones para adaptarse a las circunstancias.

Finalmente, este mismo caso no solo ilustra la capacidad —e incapacidad— de adaptación, sino también la diferencia entre capacidad de adaptación y de respuesta. Los párrafos anteriores mostraron cómo y por qué la mayoría de los departamentos de Policía estadounidenses tenían escasa capacidad para adaptarse a los cambios en el entorno. Sin embargo, estos departamentos, y muy particularmente la Guardia Nacional, demostraron una sobresaliente capacidad de reacción. Por ejemplo, para contener las protestas masivas la Guardia Nacional desplegó 17.000 oficia-

les en 23 estados en aproximadamente tres días (Browne *et al.*, 2020). Esta capacidad de respuesta normalmente está asociada con estructuras administrativas para la coordinación interinstitucional, protocolos bien definidos de reacción y una infraestructura que soporta la rápida movilización de personal (Nowell y Steelman, 2015; Boin y McConnell, 2007; Comfort, 2007).

En suma, el entrenamiento, las rutinas y la percepción de expectativas contribuyen a estabilizar un comportamiento deseado en las organizaciones. La capacidad de homogeneizar los comportamientos y hacerlos predecibles es deseable en entornos estables, pero esas mismas fuentes de estabilidad organizacional, como lo ilustra este caso, pueden ser también las causas de comportamientos inadecuados cuando las circunstancias cambian. Por otro lado, observamos algunos departamentos de Policía tratando de producir sentido de lo que estaba pasando, motivados por su sensibilidad para leer la información proveniente del contexto y guiados principalmente por su conocimiento, creatividad e intuición para improvisar respuestas.

CUATRO MACROTENDENCIAS GLOBALES

No es claro si se pueden prever los cambios en el entorno. El caso de las protestas contra la brutalidad policial, por ejemplo, representa cambios imprevisibles o poco previsibles. Sin embargo, se identifican cambios en el entorno que no solo son previsibles, sino que además están aconteciendo hoy en día. Pollitt cuidadosamente documentó e hilvanó un conjunto

de estos cambios bajo el concepto de “macro-tendencias”: un conjunto de fuerzas externas, primordialmente económicas, tecnológicas, políticas o culturales, que han estado progresando en un largo plazo y hoy impactan en el desempeño y las obligaciones de las organizaciones públicas (2016, pp. 125-146).

La forma en que funcionan los gobiernos, argumenta Pollitt (2016), será probablemente afectada por fuerzas externas de gran calado, como el cambio climático, la emergencia de tecnologías disruptivas o la caída en la confianza en los gobiernos, entre otras. Como ha ocurrido con otras tendencias en la administración pública (Dunleavy *et al.*, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2017), para adaptarse, las organizaciones públicas necesitarán modificar las habilidades, herramientas y prácticas de sus empleados, sus funciones, su estructura organizacional, y quizá también la forma de interactuar con los ciudadanos. Pollitt reseña cuatro macro-tendencias que representan cambios paulatinos en el entorno de las organizaciones públicas que pueden ser de gran relevancia en el estudio y la práctica de la administración pública en los próximos años, las cuales describiremos en los siguientes párrafos.

Por supuesto, el cambio climático es un problema complejo, que involucra a múltiples organizaciones públicas y niveles de gobierno. Por lo tanto, tiene diversas implicaciones para las organizaciones públicas, particularmente en la construcción de acuerdos multilaterales, en el hacer que se cumplan dichos acuerdos, en posibles nuevas regulaciones en sectores antes no regulados y en el fortalecimiento de unidades de gestión de emergencias para mitigar posibles catástrofes naturales (Pollitt, 2016).

Por otro lado, los cambios tecnológicos contemporáneos están contribuyendo a cambiar la forma en que trabajamos, en que vivimos y en que aprendemos. Nuevas tecnologías están agregando más combustible al motor de cambio: la inteligencia artificial facilita la automatización de tareas cognitivas (Bailey *et al.*, 2019); las plataformas digitales promueven el trabajo independiente y el trabajo remoto (Kuhn, 2016); el gobierno abierto, los datos abiertos y los modelos de transparencia y rendición de cuentas sientan las bases de una nueva relación entre gobierno y ciudadanos (Purón-Cid y Ramón Gil-García, 2013; Sandoval-Almazán, 2015). Estas transformaciones tienen implicaciones sobre la estructura y la forma de operar de las organizaciones, así como sobre las relaciones laborales (Petriglieri *et al.*, 2019); también contribuyen a la modificación de expectativas y comportamientos de las nuevas generaciones de empleados (Bailey *et al.*, 2019).

Una tercera macro-tendencia importante es el cambio demográfico. Como se mencionó, las nuevas generaciones tienen diferentes expectativas, comportamientos y estilos de relacionarse en los lugares de trabajo (Lyons y Kuron, 2014). También, en muchos países, la población está envejeciendo, lo cual causa presiones sobre los sistemas de pensiones y seguridad social (Shultz y Adams, 2007). Finalmente, Kickert, Randma-Liiv y Savi (2015) argumentan que el estrés fiscal dominará la agenda de gobierno en diversas partes del mundo, especialmente en Europa y América del Norte.

CONCLUSIONES

La principal contribución de este artículo es una propuesta para conceptualizar el entorno de las organizaciones públicas como un factor dinámico y no estático. Esta distinción, en primer lugar, contextualiza la utilidad de la norma, las rutinas y las dinámicas de la burocracia tradicional en circunstancias conocidas y con cierta predictibilidad. Estas virtudes, sin embargo, no solo se devalúan frente a entornos dinámicos, sino que, además, pueden convertirse en las causas mismas de incapacidad de las organizaciones públicas para adaptarse ante cambios en el entorno.

Un enfoque de entornos dinámicos, entonces, permite a los tomadores de decisiones considerar las características de estos para poder percibir, diagnosticar y actuar de manera constructiva frente a los retos emergentes del entorno. Podemos clasificar esta dinámica en dos grandes categorías: cambios del entorno y eventos en el entorno. La primera categoría corresponde a los cambios en las circunstancias, en cuyo marco los conocimientos, las rutinas y las experiencias previas pueden no ser las soluciones más adecuadas ante las nuevas circunstancias. Se trata más bien de circunstancias que exigen creatividad, sensibilidad e intuición como base para crear sentido de lo que sucede. Por tanto, los cambios del entorno exigen capacidades de adaptación en las organizaciones públicas.

La segunda categoría corresponde a los eventos en el entorno que representan incidentes poco frecuentes, pero con un impacto importante sobre el bienestar de los ciudadanos. Por lo general, se trata de eventos conocidos

y, por lo tanto, los conocimientos previos, las rutinas y las experiencias anteriores son herramientas útiles para que las organizaciones puedan planificar y prepararse frente al futuro acontecimiento de estos eventos. Por ello, los eventos en el entorno exigen capacidades de reacción a las organizaciones públicas.

No queda claro, sin embargo, cuáles son las capacidades de adaptación o de reacción fundamentales que deben cultivar las organizaciones públicas. Ante la coyuntura que representó la pandemia del covid-19, se evidenció que es urgente la agenda de investigación sobre la caracterización de estos dos tipos de capacidades en el sector público. De manera especulativa, posiblemente cada tipo de capacidad tiene sus respuestas en ámbitos distintos. Por un lado, la capacidad de adaptación parece encontrar sus respuestas en los estudios sobre gestión pública y en la teoría comportamental de las organizaciones. Por otro, la capacidad de reacción corresponde al fortalecimiento institucional y el desarrollo de sistemas de información. El fortalecimiento institucional dota de un marco para la reacción concertada y coordinada de distintos actores, mientras que el desarrollo de sistemas de información permite monitorear de manera más precisa y oportuna los acontecimientos del entorno.

REFERENCIAS

- Abolafia, M. Y. (2020). *Stewards of the Market*. Harvard University Press.
- Aldrich, H. (2008). *Organizations and Environments*. Stanford University Press.

- Aldrich, H. y Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, (1), 79-105.
- Astley, W. G. y van de Ven, A. H. (1983). Central perspectives and debates in organization theory. *Administrative Science Quarterly*, 245-273.
- Bailey, D., Faraj, S., Hinds, P., von Krogh, G. y Leonardi, P. (2019). Special issue of organization science: Emerging technologies and organizing. *Organization Science*, (3), 642-646.
- Boin, A. y McConnell, A. (2007). Preparing for critical infrastructure breakdowns: The limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, (1), 50-59.
- Boin, A. y van Eeten, M. (2013). The resilient organization. *Public Management Review*, (3), 429-445.
- Brooks, D. (2020). *The Culture of Policing is Broken*. The Atlantic.
- Brown, T. L. y Potoski, M. (2003). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 441-468.
- Browne, R., Lee, A. y Rigdon, R. (2020). There are as many national guard members activated in the us as there are active duty troops in Iraq, Syria and Afghanistan. *CNN*.
- Buchanan, L., Bui, Q. y Patel, J. K. (2020). Black lives matter may be the largest movement in U.S. history. *New York Times*.
- Child, J. (1972). Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice. *Sociology*, (1), 1-22.
- Choi, S. O. y Brower, R. S. (2006). When practice matters more than government plans: A network analysis of local emergency management. *Administration & Society*, (6), 651-678.
- Christensen, T., Lægreid, P. y Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, (6), 887-897.
- Cohen, J. y Kupferschmidt, K. (2020). Countries test tactics in 'war' against covid-19. *Science*, 367 (6484), 1287-1288. DOI: 10.1126/science.367.6484.1287
- Comfort, L. K. (2002). Rethinking security: Organizational fragility in extreme events. *Public Administration Review*, 62, 98-107.
- Comfort, L. K. (2007). Crisis management in hindsight: Cognition, communication, coordination, and control. *Public Administration Review*, 67, 189-197.
- Daft, R. L., Sormunen, J. y Parks, D. (1988). Chief executive scanning, environmental characteristics, and company performance: An empirical study. *Strategic Management Journal*, (2), 123-139.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*, (1), 133-154.
- Dawes, S. S., Cresswell, A. C. y Cahan, B. B. (2004). Learning from crisis: Lessons in human and information infrastructure from the World Trade Center response. *Social Science Computer Review*, (1), 52-66.
- Derysh, I. (2020). Police brutality protests met with violence as racial tensions boil over after George Floyd's death. *Salon*.
- Dess, G. G. y Beard, D. W. (1984). Dimensions of organizational task environments. *Administrative Science Quarterly*, 52-73.
- Dewan, S. y Baker, M. (2020). Facing protests over use of force, police respond with more force. *New York Times*.
- Dill, W. R. (1958). Environment as an influence on managerial autonomy. *Administrative Science Quarterly*, 409-443.

- Dill, W. R. (1962). The impact of environment on organizational development. *Concepts and Issues in Administrative Behavior*, 94-109.
- Duncan, R. B. (1972). Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty. *Administrative Science Quarterly*, 313-327.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, (3), 467-494.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Making fast strategic decisions in high velocity environments. *Academy of Management Journal*, (3), 543-576.
- Eisenhardt, K. M. y Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: What are they? *Strategic Management Journal*, (10-11), 1105-1121.
- Emery, F. E. y Trist, E. L. (1965). The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, (1), 21-32.
- Fischbacher-Smith, D. (2010). Beyond the worst case scenario: Managing the risks of extreme events. *Risk Management*, (1), 1-8.
- Frederickson, H. G., Smith, K., Larimer, C. W. y Licari, M. (2011). *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, (4), 513-522.
- Gabbatt, A. (2020). Protests about police brutality are met with wave of police brutality across us. *The Guardian*.
- Goertz, G. (2006). *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press.
- Hannan, M. T. y Freeman, J. (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*, (5), 929-964.
- Heimann, C. F. (1993). Understanding the challenger disaster: Organizational structure and the design of reliable systems. *American Political Science Review*, 421-435.
- Janssen, M. y van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, (1).
- Kapucu, N. y Garayev, V. (2011). Collaborative decision-making in emergency and disaster management. *International Journal of Public Administration*, (6), 366-375.
- Kenny, K. E. (2015). The biopolitics of global health: Life and death in neoliberal time. *Journal of Sociology*, (1), 9-27.
- Kettl, D. F. (2008). *The Next Government of the United States: Why our Institutions Fail us and How to Fix them*. WW Norton & Company.
- Kettl, D. F. (2017). *Can Governments Earn our Trust?* Wiley.
- Kickert, W. J. y Randma-Liiv, T. (2015). *Europe managing the crisis: The politics of fiscal consolidation*. Routledge.
- Knowles, H. y Stanley-Becker, I. (2020). Some officers march and kneel with protesters, creating dissonant images on fraught weekend of uprisings. *New York Times*.
- Koerth, M. y Lartey, J. (2020). Why so Many Police are Handling the Protests Wrong. *The Marshall Project*.
- Kuhn, K. M. (2016). The rise of the “gig economy” and implications for understanding work and workers. *Industrial and Organizational Psychology*, (1), 157-162.
- Kupferschmidt, K. y Cohen, J. (2020). Can China's covid-19 strategy work elsewhere? *Science*, 367(6482), 1061-1062.

- Lakoff, A. (2010). Two regimes of global health. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, (1), 59-79.
- Lawrence, P. R. y Lorsch, J. W. (1967). Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration. *Harvard Business Review Press*.
- Levinthal, D. A. (1997). Adaptation on rugged landscapes. *Management Science*, (7), 934-950.
- Levitt, B. y March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual Review of Sociology*, (1), 319-338.
- Lyons, S. y Kuron, L. (2014). Generational differences in the workplace: A review of the evidence and directions for future research. *Journal of Organizational Behavior*, (S1), S139-S157.
- Maguire, E. R. (2015). New directions in protest policing. *Louis U. Pub. L. Rev.*, 35 (67).
- March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*, (1), 71-87.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European Journal of Political Research*, (2), 147-171.
- Meza, O. (s. f.). Capacidad para afrontar la incertidumbre para administrar lo público: enseñanzas del personal hospitalario frente a la Covid-19. En O. Meza (Ed.), *México después de la pandemia*. En prensa.
- Milkman, R. (2017). A new political generation: Millennials and the post-2008 wave of protest. *American Sociological Review*, (1), 1-31.
- Milliken, F. J. (1987). Three types of perceived uncertainty about the environment: State, effect, and response uncertainty. *Academy of Management Review*, (1), 133-143.
- Moynihan, D. P. (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4), 895-915.
- Norris, P. y Inglehart, R. (2018). *Cultural backlash*. Cambridge University Press.
- Nowell, B. and Steelman, T. (2015). Communication under fire: The role of embeddedness in the emergence and efficacy of disaster response communication networks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (3), 929-952.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (1), 1-24.
- Park, S., Choi, G. J. y Ko, H. (2020). Information technology—based tracing strategy in response to covid-19 in south korea—privacy controversies. *Jama*.
- Perrow, C. (1984). *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Basic Books.
- Petriglieri, G., Ashford, S. J. y Wrzesniewski, A. (2019). Agony and ecstasy in the gig economy: Cultivating holding environments for precarious and personalized work identities. *Administrative Science Quarterly*, (1), 124-170.
- Pollitt, C. (2016). *Advanced Introduction to Public Management and Administration*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Purón-Cid, G. y Gil-García, J. R. (2013). Analysis of public policies and information technologies: Opportunities and challenges for Latin America and the Caribbean. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55(55):109-140 https://www.researchgate.net/publication/283233955_Analysis_of_Public_Policies_and_Information_Technologies_Opportunities_and_Challenges_for_Latin_America_and_the_Caribbean

- Roux-Dufort, C. (2007). Is crisis management (only) a management of exceptions? *Journal of Contingencies and Crisis Management*, (2), 105-114.
- Samimian-Darash, L., Arnoldi, J., Goldstein, D. M., Keck, F., Mathews, A. S., Redfield, P. y Tellmann, U. (2013). Governing future potential biotreats: Toward an anthropology of uncertainty. *Current Anthropology*.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Open government and transparency: Building a conceptual framework. *Convergencia - Revista de Ciencias Sociales* (68).
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, (4), 1033-1053.
- Shultz, K. S. y Adams, G. A. (2007). *Aging and Work in the 21st Century*. Psychology Press.
- Silverman, H. (2020). Police officers are joining protesters for prayers and hugs in several us cities. *CNN*.
- Starbuck, W. H. (1976). Organizations and their environments. En M. D. Dunette (Ed.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology* (pp. 1069-1124). Rand McNally Publishers.
- The Economist (2020). Is Sweden's approach to covid-19 wise or reckless? *The Economist*.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. McGraw Hill.
- van de Ven, A. H. y Polley, D. (1992). Learning while innovating. *Organization Science*, (1), 92-116.
- Voytko, L. (2020). In some cities, police officers joined protesters marching against brutality. *Forbes*.
- Wang, C., Medaglia, R. y Zheng, L. (2018). Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. *Government Information Quarterly*, (2), 306-322.
- Wang, C., Ng, C. Y. y Brook, R. H. (2020). Response to covid-19 in Taiwan: Big data analytics, new technology, and proactive testing. *Jama*, (14), 1341-1342.
- Weick, K. E. (1993). The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster. *Administrative Science Quarterly*, 628-652.
- Weick, K. E. y Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected* (vol. 9). Jossey-Bass.
- Worden, R. E. (2015). The causes of police brutality: Theory and evidence on police use of force. En E. R. Maguire y D. E. Duffee (Eds.), *Criminal Justice Theory: Explaining the Nature and Behavior of Criminal Justice* (cap. 6, pp. 149-204). Routledge.
- Worden, R. E. y Brandl, S. G. (1990). Protocol analysis of police decision-making: Toward a theory of police behavior. *American Journal of Criminal Justice*, (2), 297.
- Zhang, F, Welch, E, y Miao, Q. (2018). Public organization adaptation to extreme events: Mediating role of risk perception. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (3), 371-387.