

## Recensión del libro *Gobernanza robusta: un nuevo modelo de gestión pública*, por Carles Ramió y Miquel Salvador en Tirant lo Blanch

Marina Domínguez Bautista  
Universidad Complutense de Madrid 

<https://dx.doi.org/10.5209/cgap.103591>

**Referencia:** Ramió, C. y Salvador Serna, M. (2024). *Gobernanza robusta: un nuevo modelo de gestión pública*. [1ª edición]. Valencia: Tirant lo Blanch.

**Palabras clave:** gobernanza robusta, gobernanza, Administración Pública, Administración inteligente, capacidades institucionales, gestión pública, modernización, teoría de las organizaciones, gobierno abierto, sector público, reforma administrativa

### Introducción

Desde una dilatada experiencia y trayectoria, los catedráticos de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra, Carles Ramió y Miquel Salvador, ofrecen al área de Ciencia Política y de la Administración un paradigma emergente: la 'gobernanza robusta'. La gobernanza robusta se presenta como un paradigma que busca abarcar todas las nuevas dinámicas y avances en modernización pública al mismo tiempo que pone en valor las estructuras y procesos que han funcionado a lo largo de la Historia de las Organizaciones. La aceleración de los tiempos y la aparición vertiginosa de cambios de época, ha tenido su principal punto de inflexión con la pandemia del COVID-19. Las organizaciones y, en especial, las Administraciones públicas por su servicio a interés general, se encuentran en un entorno de alta incertidumbre. Esto dificulta la capacidad de adaptación a los cambios y de planificar estratégicamente su actividad, elemento esencial para la supervivencia de las mismas (Drucker, 2017). Estos entornos de alta complejidad y certidumbre han sido conceptualizados de diferentes maneras en distintas disciplinas como la teoría de la organización, la filosofía o los denominados '*future studies*'. Entre ellos encontramos: 'era de la discontinuidad' (Drucker, 1978), 'modernidad líquida' (Bauman, 2003) 'entornos VUCA: volátiles, inciertos, complejos y ambiguos' (Johansen, 2012) o 'post-normal times' (Sardar, 2015). Desde el paradigma de la gobernanza robusta, se ha caracterizado como 'entornos turbulentos' (Ansell y Trondal, 2018). Según los autores, "el nuevo modelo de gobernanza robusta se asienta sobre la reciente transformación que ha experimentado el entorno público, que a partir de ahora va a ser irremediablemente turbulento: cambios constantes que presentan problemas y crisis imprevistas, sobrevenidas e inéditas que exigen un sobreesfuerzo de las instituciones públicas e improvisar, con el mayor fundamento posible, decisiones políticas y administrativas hasta ahora desconocidas en forma de nuevas políticas y servicios públicos" (Ramió y Salvador, 2024: 15).

Cabe destacar que, en el caso de la Administración española, la pandemia del COVID-19 ha sido un catalizador de las agendas de transformación de la Administración y el sector público. Esto se debe a la disponibilidad de recursos al ser España el segundo Estado Miembro mayor beneficiado por los fondos NextGenerationEU. El despliegue de la agenda de transformación ha estado impulsado por el Plan de Recuperación y Resiliencia, que cuenta con distintas políticas palanca para aprovechar la coyuntura de inversión en ámbitos estratégicos entre los que encontramos el Componente 11: "Modernización de las Administraciones Públicas". La obra de Ramió y Salvador llega en un momento propicio para dar sentido, coherencia y visión estratégica desde la transferencia de conocimiento entre los entornos universitarios y las Administraciones Públicas. La 'gobernanza robusta' se plantea como paradigma, pero también como un modelo de gestión. Una gestión que ha de hacer frente a los entornos turbulentos desde el refuerzo y la revisión de sus capacidades -tanto estables como dinámicas-, así como desde la implementación de estrategias interrelacionadas entre sí. como la escalabilidad, la modularización o la polivalencia estratégica.

## Resumen analítico de la obra

Esta obra es extensa, por lo que los autores han decidido organizarla en torno a dos bloques. El primero de ellos busca ahondar en la fundamentación del paradigma tanto desde un punto de vista teórico como práctico. El segundo de ellos, aborda el diseño de un nuevo modelo de organización en el contexto de la 'gobernanza robusta'. Respecto a la fundamentación, uno de los principales ejes sobre los que pivota el paradigma de la gobernanza robusta es la idea de robustez, valga la redundancia. La robustez es presentada en la obra como una capacidad institucional que puede ser estudiada desde la Ciencia Política y de la Administración, desde el ámbito de estudio de la gobernanza así como desde el punto de vista gerencial. La importancia de esta capacidad reside en dotar a las organizaciones de un andamiaje e infraestructura que ayude a respaldar el cambio y la adaptación para mantener la funcionalidad de las mismas. La robustez, va a encontrarse articulada en torno a diferentes capacidades en función del paradigma del emanen. Así, en los entornos burocráticos, la robustez busca reconducir lo complejo en torno a los procesos y reglas estipuladas dotando de racionalidad a dichos procesos. Desde los entornos de NGP, la robustez implica reajustar las prioridades y recursos en torno a los principios de eficiencia y economicidad en su gestión. En cuanto al paradigma de la gobernanza en red, la robustez implica una red interorganizativa que asume la maleabilidad de los objetivos en tanto que apuestan por una estructura que carece de un nodo central de dominación. El paradigma de la gobernanza robusta no plantea estrategias alternativas, sino que ahonda en las capacidades institucionales que se encuentran *de facto* en el sector público para poder adaptarse con éxito a los cambios que vayan sobreviniendo a las organizaciones. Sin embargo, para que esta fórmula pueda tener éxito requiere de dos dimensiones más: la combinación de acciones con distinta perspectiva temporal y un modelo propio de liderazgo. Un abordaje que se plantea desde este primer bloque de fundamentación es la construcción de sinergias con otros procesos de transformación del sector público que se están viviendo como consecuencia de los tiempos. Entre estos procesos encontramos: (1) la transformación digital, (2) el desarrollo de fórmulas de gestión que implique a actores externos de relevancia en el ámbito de la gestión, como el tercer sector de la acción social; (3) la promoción de la participación ciudadana y (4) el desarrollo de espacios de dirección pública profesional.

Los autores han recogido en el segundo capítulo distintas estrategias que son necesarias para poder desplegar el modelo de gestión de la gobernanza robusta. Estas estrategias son: (1) la escalabilidad, (2) la experimentación y el prototipaje, (3) el bricolaje y la modularización, (4) la autonomía coordinada y la policentralidad como modelos de relación, (5) la mejora y la adaptabilidad normativa, (6) la polivalencia estratégica y (7) la generación de respuestas innovadoras. Algunas de estas estrategias están siendo implementadas en la Administración o están siendo impulsadas por entornos de *peer reviews* de políticas públicas, como en la OCDE. A partir de sucesivos ejemplos se presenta su potencial transformador, para luego incidir en aquellos componentes a los cuales las organizaciones del sector público han de prestar atención -estrategia, recursos, organización, personal y resultados o productos. Para poder abordar el potencial de dichos componentes dentro del paradigma de la gobernanza robusta, el capítulo tercero presenta cuáles son las capacidades que deben reforzarse para que pueda ser viable su desarrollo. Desde un enfoque de capacidades y atendiendo a las distintas definiciones de las mismas, las capacidades no se pueden circunscribir únicamente a las '*administrative capacities*', sino que han de incluir otras como las '*state capacities*', las '*governance capacities*' o las '*policy capacities*' sin las cuales sería imposible su despliegue por la íntima interrelación entre las mismas. De forma más concreta, y especificando dónde hay que poner el refuerzo se identifican una serie de capacidades de tipo estable y otras de tipo dinámico. Entre las estables destacan la capacidad analítica y la gobernanza de los datos, la capacidad colaborativa y los modelos de relación con el entorno; y, la capacidad de gestión organizativa y de transformación interna. En cuanto a las capacidades dinámicas a desarrollar, destacan la capacidad de análisis y aprendizaje (*sense-making routines, knowledge creation...*), la integración y coordinación (*seizing, connecting routines...*) y la reconfiguración y transformación (*transforming, shaping routines...*). En todo caso, y como ya se planteaba desde el inicio de la obra con la idea de la robustez, las capacidades estables y dinámicas se retroalimentan entre sí como dos partes de un todo: la organización.

El cuarto capítulo lo ocupan los nuevos modelos de relación administrativa en diálogo con la gobernanza robusta. Este capítulo recupera nociones más tradicionales de gobernanza y su cultura de gobierno abierto, pues aborda cuestiones como la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración público-privada. Los autores dialogan con un concepto más extenso de la gobernanza que abarca nociones como 'gobernanza participativa' y exploran las distintas acepciones para encontrar el núcleo central del consenso en torno a qué significa la gobernanza. Este núcleo lo han encontrado en los modelos de relación, que superan a los actores tradicionales. Esta misma idea podemos encontrarla en otros autores como Kooiman (1993), que subraya la superación de la exclusividad en la toma de decisiones hacia otros actores que incluye tanto participación ciudadana como entidades de la sociedad civil. Dentro del paradigma de la gobernanza robusta, resaltan que es crucial poner el foco en las políticas de transparencia, información y cultura ciudadana. Atendiendo a la literatura académica, exploran las variables de la confianza institucional y la legitimidad gubernamental para, en un segundo paso, atender a ejemplos concretos de impulso de dichas políticas como el impulso de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el desarrollo de consejos de participación en distintos ámbitos sectoriales o los paneles ciudadanos. Uno de los principios clave de la gobernanza robusta será la colaboración administrativa. Se recogen en el capítulo distintas islas de modernidad acerca del desarrollo de iniciativas de colaboración como Bherria del Gobierno Vasco. Por último, en este capítulo se explora la relación entre gobernanza robusta y gobierno abierto. Los autores

plantean que el gobierno abierto es un modelo de gobernanza o “paradigma de relación entre el Gobierno y la sociedad, que plantea la implicación de la ciudadanía y de los actores sociales a partir del acceso e intercambio de información, y la participación en el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas y en el desarrollo de las políticas públicas” (Ramírez Alujas, 2022, en Ramió y Salvador, 2024: 142). Sin embargo, atendiendo a una definición más precisa de ‘gobierno abierto’, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017: 7), lo define como “una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”. Asimismo, en el informe *Government at a Glance* (OCDE, 2025), entienden al gobierno abierto como un ‘catalizador para la buena gobernanza’ y apuestan por estrategias más holísticas como la idea de ‘open state’ o ‘Estado-abierto’. Sin embargo, los autores apuestan por la ‘globalidad de gobierno’ o ‘whole-of-government’, que se centra en la interdependencia de los gobiernos con otras organizaciones y superar los límites competenciales.

Continuando por el segundo bloque de la obra, *Administración inteligente: el diseño de un nuevo modelo de organización en el contexto de la gobernanza robusta*, la fundamentación teórica pasa a adquirir una dimensión práctica y estratégica. En este bloque se exploran las limitaciones reales del despliegue de este nuevo paradigma. Uno de los límites más inmediatos que se prevén *a priori* es la resistencia al cambio impulsada por la tradición administrativa y su peso en los procesos, que lleva a una gestión pública obsoleta. Una forma de superarlo, consideran que puede ser el planteamiento de la ‘Administración inteligente’, una propuesta que lleva años siendo estudiada por estos autores y que entienden que puede ser su catalizador. La Administración inteligente se opone a un modelo obsoleto de organización y gestión pública que ha de ser superado. Ramió y Salvador, recuperan las tesis de Mintzberg para identificar disfuncionalidades organizacionales. Así, han identificado y sistematizado cuáles son las disfuncionalidades en la Administración Pública: (1) la oscilación de distinto tipo de gestión de servicios y políticas públicas -directa, instrumental e indirecta-, (2) la combinación desorganizada entre el modelo burocrático y gerencial, (3) la existencia de una línea intermedia densa y extensa que no facilita la coordinación, (4) conflictos entre el poder político y el poder administrativo que distorsionan el ápice estratégico y (5) una dominación artificial de la tecnoestructura sobre ámbitos no organizativos y el surgimiento de una *neo-burocracia*. Estas tesis bajan a tierra el planteamiento conceptual para enfrentar a la gobernanza robusta con los principales problemas a los que se enfrenta. Para acabar con este capítulo, los autores identifican cuáles son las posibles críticas y puntos de valor de la teoría de la gobernanza robusta. Resaltan que no es un paradigma disruptivo, sino que aún tiene pendiente el desarrollo de sus bases organizacionales y permite proponer un marco conceptual más focalizado y articulado.

En el capítulo sexto, *La gobernanza robusta como una excusa para poder proponer un nuevo modelo organizativo y de gestión: los nuevos ámbitos de gestión para lograr la inteligencia institucional*, postulan que los ámbitos clásicos de gestión pública no son capaces de albergar los ingredientes vinculados a una Administración Inteligente, pues surgen nuevas necesidades que altera la concepción clásica o *mintzbergiana* organizacional. Estos nuevos ámbitos pasan por el *data-governance*, los laboratorios de innovación o el control de las externalizaciones. Requieren de un replanteamiento de las unidades administrativas en torno a tres vectores: la gestión de la información, la transformación e innovación y el control de la gobernanza y de la función directiva. Estos vectores se relacionan a su vez, con las capacidades dinámicas que se han recogido en el bloque I. Este replanteamiento de unidades administrativas puede reformular la organización de las administraciones incluyendo unidades de apoyo político, de atención al ciudadano, de desarrollo de proyectos, de gestión flexible del personal, de calidad y simplificación administrativa o de comunicación interna. Esta replanteamiento de la estructura, también le acompaña un replanteamiento de los procesos de estrategia inteligente y de gestión inteligente. Un proceso estratégico para poder superar la toma de decisiones basada en prueba y error hacia una estrategia informada de las administraciones; y un proceso de gestión para ocuparse de los elementos ordinarios y cotidianos de la organización que busca superar las barreras de la jerarquía burocrática apostando por la incorporación de la automatización de procesos, la orientación al ciudadano, la gestión flexible del personal para evitar colapsos en los servicios, profesionalizar al directivo público, retomar la responsabilidad sobre los servicios externalizados y una línea de *compliance*.

El capítulo séptimo se ocupa de la importancia del trabajo colaborativo que circunscribe la búsqueda del equilibrio entre la estabilidad y el cambio. Para lograr el equilibrio los autores identifican una serie de unidades administrativas y ámbitos asociados al impulso del cambio o al mantenimiento de la estabilidad en el conjunto de los distintos paradigmas. Así la propuesta y una de las tesis fundamentales del libro se postula como: *Un modelo lego para las organizaciones públicas aplicando las estrategias de la gobernanza robusta*. El modelo *lego* consiste en interrelacionar distintas unidades administrativas a través de un sistema modular, como si de *lego* se tratase, para que las piezas encajen de manera variable. Para que este modelo pueda desarrollarse incluyen una serie de requisitos e ingredientes. El primero de ellos implica una actuación semi-autónoma de las unidades administrativas generando “*un sistema policéntrico cooperativo y coordinado que fluya mediante constelaciones organizativas flexibles y variables*” (Ramió y Salvador, 2024: 242).

Relacionados con éste y de forma más concreta se encuentran los siguientes. Debe generarse una masa crítica de staff de apoyo que pueda actuar entorno a núcleos de operaciones distintos según surjan necesidades. Junto a ello, deben generarse traspases de recursos incluidos el personal llevándolos a aquellos sectores en los que primen la satisfacción de las “*necesidades ciudadanas, las prioridades políticas y de las necesidades internas de carácter organizativo*” (Ramió y Salvador, 2024: 243). Por otro lado, la administración debe configurarse con un diseño de misiones y valores que incluya principios como el de la igualdad o la

sostenibilidad a través de una cultura de *compliance*. Asimismo, las unidades mencionadas anteriormente que están vinculadas con la Administración inteligente deben permear el conjunto de la estructura organizativa. Por otro lado, los autores identifican que existe un riesgo de incrementar la burocracia con el surgimiento de estas nuevas unidades administrativas. Sin embargo, al estar orientadas al cambio buscan activamente combatir los excesos de la burocratización apostando por un modelo dinámico en vez de uno estático, teniendo por ingredientes esenciales la apuesta por un modelo colaborativo y de inteligencia colectiva tanto a nivel interno como externo a la propia organización. En último lugar, los autores conectan el diseño de la administración inteligente en el marco de la gobernanza robusta con las posibles reformas sobre el empleado público que se están debatiendo en la actualidad. La pregunta sobre la reforma del empleado público pasa por la pregunta de la gestión del talento, pues hay una serie de habilidades que se van a requerir en el futuro -y presente- de la Administración: pensamiento crítico, escucha activa, comprensión lectora, comunicación oral, solución de problemas complejos, capacidad de toma de decisiones, escritura, aprendizaje activo, monitoreo, estrategias de aprendizaje, percepción social, competencia matemática. Debe apreciar el lector, como señalan Ramió y Salvador, que son competencias tradicionales. Cuanto más técnico parece el porvenir del mundo, más transversales son las competencias necesarias para afrontarlo.

Pero al mismo tiempo, como señalan, son competencias aparentemente sencillas, pero que requieren de una profundidad y transversalidad que permita enfrentar al empleado público a los retos que la Administración ha de afrontar. Unos retos que también requieren de una nueva cultura institucional en la dirección política y estratégica de la propia administración como estudia el capítulo octavo. En este capítulo se señalan algunos vicios encontrados en la relación entre la política y la gestión pública. Es un capítulo incardinado en la actualidad, pues recientemente se ha avanzado en el desarrollo normativo del directivo público profesional. Sin embargo, su implementación aún necesita de desarrollo y los autores postulan tesis interesantes como que se debe potenciar la parte política del directivo público profesional; pues, "la dirección política representa el ingrediente esencial del poder, la capacidad de influencia y renovación de las políticas y servicios de las administraciones" (Ramió y Salvador, 2024: 284). Por último, en el capítulo noveno, se propone el desarrollo e implementación de la gobernanza robusta en América Latina, precisamente porque su debilidad institucional permite desde la orientación estratégica transformar su organización -algo que en las administraciones maduras es complicado de impulsar por su resistencia al cambio organizativo.

## Conclusiones

La obra *Gobernanza robusta: un nuevo modelo de gestión pública*, de Carles Ramió y Miquel Salvador es una obra necesaria tanto para la Academia como para la Administración. Recoge de manera integral la experiencia acumulada tanto a nivel teórico como a nivel práctico identificando las áreas clave materiales sobre las que depositar dicho conocimiento. La gobernanza robusta se presenta así como un modelo viable y concreto para fortalecer las capacidades de respuesta del sector público y consolidar las distintas estrategias de modernización que se han venido implantando en la última década. Frente al agotamiento de las Administraciones y sus servicios, la gobernanza robusta se presenta como un paradigma fecundo desde el que orientar las estrategias de modernización hacia su aplicabilidad práctica a través del 'modelo de lego'. Su enfoque integrador posiciona a esta obra como un referente indispensable en el debate académico y público para la Administración que está por venir.

## Bibliografía

- Ansell, Christopher, y Trondal, Jarle (2018). "Governing turbulence: an organizational-institutional agenda", en *Perspectives on Public Management and Governance*, vol 143-57. 3
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad líquida*. 1<sup>a</sup> ed. en español, 2<sup>a</sup> reimp. (FCE España). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, P.F. (2017). *The Age of discontinuity: guidelines to our changing society*. Abingdon: Routledge.
- Johansen, B. (2012). *Leaders Make the Future: Ten New Leadership Skills for an Uncertain World*. Oakland: Berret-Koehler Publishers.
- Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage.
- OCDE (2017). *Recommendation of the Council on Open Government* (No. OECD/LEGAL/0438). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OECD (2025). *Government at a Glance 2025*, París: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en> (consultado el 23 de junio de 2025).
- Ramió, C. y Salvador Serna, M. (2024). *Gobernanza robusta: un nuevo modelo de gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Sardar, Z. (2015) "Postnormal times revisited," en *Futures*, 67, pp. 26–39. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2015.02.003> (consultado el 18 de marzo de 2024).

## Biografía de la autora

Marina Domínguez actualmente desarrolla su investigación doctoral en el Instituto Universitario de Ciencias de las Religiones con una tesis titulada: "Condiciones administrativas para el desarrollo de una gestión inter-federativa de las comunidades religiosas en el Estado español". Es becaria del Instituto Complutense de Ciencias de la Administración en el marco de proyectos europeos. Su formación interdisciplinar realizada en la Universidad Complutense de Madrid incluye estudios de Grado de Ciencias Políticas y Grado de Filosofía,

fue primera de promoción en el Máster en Ciencias de las Religiones. Su especialización se centra en el área de Ciencia Política y de la Administración. Cuenta con un enfoque multidisciplinar que integra análisis de políticas públicas, teoría de las organizaciones, filosofía política y transformación institucional con especial interés en la gestión pública de la diversidad religiosa, las políticas y cultura de la paz, el diálogo interreligioso y la articulación entre Administración Pública y sociedad civil.