

__ EVALUAR LA ACCIÓN DE GOBIERNO.

Argumentos para una búsqueda de horizontes metodológicos

__ EVALUATING THE GOVERNEMENT FUNCTION.

Reasons for the search of new methodological horizons

Antonio J. Porras Nadales

Catedrático de Derecho Constitucional



sumario // summary

1 ■ INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION

2 ■ PAUTAS ORIGINARIAS DE PARTIDA / STARTING INITIAL STEPS

3 ■ CLAVES DE EVOLUCIÓN: DE LA GOVERNABILIDAD AL BUEN GOBIERNO / EVOLUTIONARY CLUES: FROM GOVERNABILITY TO GOOD GOVERNMENT

3.1. Gobernabilidad e impulso político / Governability and political impulse

3.2. Gobernabilidad y buen gobierno / Governability and good government

4 ■ LAS EXIGENCIAS DE UN BUEN GOBIERNO: "CAPACIDADES" Y AGENDA DEL GOBIERNO / THE REQUIREMENTS FOR A GOOD GOVERNMENT: "CAPACITIES" AND GOVERNMENT AGENDA

5 ■ MÁS ALLÁ DE LA GOVERNABILIDAD: GOBERNANZA Y GOBERMEDIA / BEYOND GOVERNABILITY GOVERNANCE AND GOBERMEDIA

5.1. El gobierno ante los sistemas de red: la gobernanza / The government before the net systems: governance

5.2. El gobierno ante la videopolítica: la *gobermedia* / The government before the video-politics: *gobermedia*

6 ■ ARGUMENTOS DE EVALUACIÓN / EVALUATION CRITERIA

7 ■ CONSIDERACIONES FINALES / FINAL CONSIDERATIONS

resumen//summary

Las posibilidades de evaluar la acción de gobierno requieren de una clarificación metodológica que, tras superar su dimensión de mera hegemonía política, debe partir en primera instancia de la noción de gobernabilidad, entendida como paradigma central del constitucionalismo del siglo XX, para analizar sus desarrollos posteriores hasta las categorías de la gobernanza o la gobermedia. En este contexto, la noción de buen gobierno abarcaría tres dimensiones fundamentales referidas al cumplimiento de compromisos, capacidad de resolución de problemas y preparación del futuro. Las referencias a un panorama máximo de tales capacidades deben sin embargo reinterpretarse desde la noción de *agenda* gubernamental, donde se determina la proyección en el tiempo de las posibilidades de acción y de no acción. En general puede sugerirse un desplazamiento hacia la órbita de las políticas públicas desde donde se perfilan en la práctica las funciones orientadoras del gobierno y sus exigencias de instrumentación eficaz de la acción.

The possibilities to evaluate the Government's action require some kind of methodological explanation that, after overcoming its dimension as a mere political hegemony, must start from the notion of governability which must be understood as the central paradigm of the 20th century constitutionalism, to analyse its later development and up to the categories of governance and govermedia. In this context, the notion of good government would include three essential dimensions related to the fulfilment of commitments, capacity to solve problems and planning for the future. The references to a maximum scene of such capacities must be, however, reinterpreted from the notion of government agenda where the projection in time of these possibilities of action and no-action is determined. In general, it can be suggested some moves to the scope of public policy from which the government orientative functions and its demands for an effective implementation of action are outlined in practice.

Palabras Clave:

- Función de gobierno.
- Impulso político.
- Gobernabilidad.
- Gobernanza.
- Gobermedia.
- Capacidades del gobierno.
- Agenda.

Key Words:

- Government function.
- Political impulse.
- Governability.
- Governance.
- Govermedia.
- Government's capacity.
- Agenda.

1 ■ INTRODUCCIÓN

La pregunta de si es posible evaluar la acción de gobierno puede parecer una cuestión tan elemental que su simple formulación suscita una sensación de auténtica perplejidad. Teóricamente todo el funcionamiento del sistema democrático en su conjunto se supone que gira en torno a esta decisiva cuestión: el comportamiento electoral de los ciudadanos, las estrategias políticas de los partidos en la oposición, la labor de los principales órganos de control y hasta la propia dinámica general del sistema, dependerán en última instancia del modo como se valore la actuación del gobierno y de sus consecuencias. Pero aunque toda evaluación se entiende como un instrumento objetivador al servicio de una adecuada valoración de la acción desarrollada por un determinado órgano, es probable que no exista ningún sector de la acción estatal donde los apriorismos ideológicos operen con mayor intensidad ni donde la subjetividad de perspectivas genere un mayor número de incertidumbres e interrogantes problemáticos.

Si se trata de encuadrar esta cuestión desde la dualidad mayoría-oposición, el panorama no ofrece ninguna perspectiva original, pues con toda seguridad para la mayoría gobernante el gobierno desarrollará siempre una acción impecable y positiva, mientras que para la oposición será insuficiente y criticable en todo caso: dos visiones evaluativas extremas, que se podrán ampliar en diversos matices intermedios conforme se proyecten hacia el propio pluralismo del sistema de partidos vigente. Desde la teoría de la democracia puede proponerse la existencia de un criterio alternativo de verdad, que dependería del

circuito último del sistema: la opinión del electorado; pero cualquier electorado, incluso el más culto o mejor formado en apariencia, puede ser seducido por maniobras electoralistas y campañas mediáticas, perder su perspectiva crítica debido a la ocultación de balances negativos de la acción gubernamental, o dejarse guiar por nuevas orientaciones estratégicas que se proyectan hacia el futuro, impidiendo acercarse a las urnas desde una perspectiva estrictamente evaluativa de la gestión pasada. En cuanto a la actuación de los órganos tradicionales de control, éstos tienen normalmente la obligación de operar a través de unas determinadas pautas legales que condicionan su labor y que acaban limitando sustancialmente sus consecuencias en términos de estricta evaluación de la actuación gubernamental.

De este modo resultaría que el mismo núcleo central de la actuación estatal, la acción de gobierno, carecería en rigor de una instancia evaluativa objetivable sobre la cual trazar no ya parámetros valorativos adecuados para su uso por parte de la opinión pública, sino incluso elementos argumentativos al servicio de un proceso de aprendizaje a medio o largo plazo de las propias instituciones estatales.

Frente a esta visión negativa y escéptica debe recordarse que todo proyecto de evaluación se inspira en el postulado de una visión crítica de la realidad, buscando el apoyo instrumental de parámetros objetivos y orientándose hacia un proceso de aprendizaje constructivo que persigue en última instancia mejorar el rendimiento institucional. Como sucede en cualquier otro sector de la realidad estatal, la acción de gobierno puede también en principio y en teoría ser abordable desde perspectivas críticas que se fundamenten en parámetros bien definidos, aproximándose así a las dimensiones propias de una auténtica evaluación.

No obstante, se trata de una tarea que debe eludir por un lado el riesgo de las tradicionales visiones evanescentes de “la política” entendida como espacio de expresión del pluralismo y la diversidad o subjetividad de opiniones: pues cuando nos situamos ante la estricta

acción de gobierno debe entenderse que se ha rebasado ya el ámbito plural de la pura competencia política para entrar en una fase posterior, que puede ser concebida como auténtica “política en acción”; o sea, un determinado tipo de actuación pública que asume funciones directivas y orientadores sobre el conjunto y que genera consecuencias susceptibles de ser ponderadas y valoradas desde parámetros objetivables. De otro lado, la tarea de evaluar la acción de gobierno debe eludir igualmente el riesgo alternativo de entrar en la lógica de la “razón de estado” que entrañaría una resistencia a toda perspectiva crítica susceptible de detectar potenciales errores, rechazando en consecuencia todo proceso de aprendizaje cualitativo. Frente al postulado de la razón de estado, que resistiría todo planteamiento crítico, habría que plantear la interrogante de si un gobierno puede o no cometer errores y si en su caso esos errores pueden ser reconocibles como tales. ¿Puede servir entonces el reconocimiento de errores o el diagnóstico de los factores que expliquen una mala gestión gubernamental como pautas al servicio de un proceso de aprendizaje capaz de mejorar al cabo del tiempo las condiciones de una buena acción de gobierno?

2 ■ PAUTAS ORIGINARIAS DE PARTIDA

Iniciar una indagación exploratoria en torno a estas interrogantes exige probablemente una clarificación conceptual que, sin embargo, tampoco parece ofrecer un panorama suficientemente preciso en primera instancia, al menos en la medida en que desde sus mismas raíces históricas la noción de acción de gobierno viene a confundirse frecuentemente con la de *hegemonía política*. Desde esta ancestral perspectiva, que impone una visión conflictual y primaria de las cosas, el gobierno no sería en rigor un medio de acción sino un premio de la mayoría que gana las elecciones; no es pues un instrumento sino un resultado, nacido de una dinámica competitiva y entendido como un fin en sí mismo.

Inexorablemente aparece aquí un postulado metodológico de tipo instrumentalista que estaba presente en la propia lógica censitaria del sistema liberal primitivo y que ha tenido en las corrientes marxistas clásicas algunos de sus mejores desarrollos. En el originario contexto liberal censitario, donde los ciudadanos activos titulares del derecho de sufragio eran tan sólo los propietarios, el gobierno podía ser efectivamente concebido como un auténtico “consejo de administración” de la burguesía para la gestión de sus propios intereses, los de la clase propietaria, expresando así una hegemonía de clase que preludia el desencadenamiento del conflicto social a lo largo del siglo XIX.

Desde esta visión, el gobierno no se configura entonces como un instrumento sino como un fin que tiende a agotarse en sí mismo: en rigor, pues, no se gobierna sino que “se está” en el gobierno. Y las únicas exigencias adicionales que se pueden plantear desde la perspectiva del buen funcionamiento del sistema serían las condiciones para que tal gobierno alcance unas cuotas razonables de estabilidad, asegurando al mismo tiempo procesos normalizados de alternancia. Partiendo de esta perspectiva, gobernar consistiría entonces en ocupar establemente el gobierno. En consecuencia la noción de acción de gobierno quedará parcialmente ocultada o desustanciada, para traducirse en última instancia en la pura lógica del *spoils system*: el botín que se reparten los ganadores en el mercado electoral mediante el nombramiento de altos cargos.

A partir de esta concretización del núcleo del problema, la lógica de la posterior acción de gobierno acabará perdiendo ineludiblemente su autoreferencialidad ante su posición subordinada al originario postulado del *rule of law* o primacía de la ley; es decir, a las exigencias que se deducen del modelo de estado liberal de derecho y sus relaciones con la sociedad. Y así, para el pensamiento liberal, gobernar consistirá simplemente en la mera ejecución de las leyes. Lo que

en el fondo constituiría una pura actuación mecánica similar a la que deben llevar a cabo los jueces, tal como aparece en la originaria concepción de Locke o en sus desarrollos en la escuela alemana del derecho público, especialmente con Laband: la acción de gobierno como simple concretización de unos postulados abstractos formulados previamente en la ley.

En consecuencia no existiría una función *autónoma* de gobierno: el gobierno será más bien estructura pero no función, y sus concretas y esporádicas manifestaciones deben ser concebidas más bien como puntuales rupturas excepcionales del sistema, es decir, puros “actos políticos” entendidos como actuaciones singulares al margen del ordenamiento jurídico y del postulado inexorable del *rule of law*. Materialmente, el único ámbito sustantivo donde esta función podría desplegarse de un modo coherente será el de la seguridad, que hasta cierto punto representa una proyección “extraestatal” en la medida en que normalmente se canaliza más allá de las propias fronteras del estado en términos de seguridad estratégica: pero se trata de un ámbito en el que opera el condicionamiento de la razón de estado, y donde en consecuencia las posibilidades de valoración crítica resultan casi inexistentes. Y en cuanto a su ubicación estructural u orgánica, el gobierno debería entenderse como una continuación residual de la originaria potestad regia que, desde un punto de vista conceptual, se ajustaría a la noción lockiana del poder federativo.

Por más que este marco liberal originario pueda darse por superado históricamente, su dura visión de la racionalidad instrumental sigue en parte presente dentro de la lógica competitiva de las democracias contemporáneas. Para Luhmann, por ejemplo¹, el contenido esencial de la acción de gobierno consistirá en su capacidad de nombramiento de altos cargos; es pues el premio que recibe el partido que ha resultado ganador en la competencia schumpeteriana del mercado de votos.

1 N. Luhmann, *Teoría política en el estado del bienestar*, Madrid, 1993, Alianza

No existiendo así un objeto autónomo que evaluar desde el punto de vista funcional, toda valoración del gobierno tendría un carácter inevitablemente contingente o subjetivo, formando parte del propio debate político: del gobierno en todo caso se podrá opinar, pero no cabe en rigor tratar de evaluar objetivamente su actuación.

3 ■ CLAVES DE EVOLUCIÓN: DE LA GOVERNABILIDAD AL BUEN GOBIERNO

Una primera premisa para tratar de avanzar encuadrando adecuadamente una noción autónoma de la acción de gobierno sería partir de los parámetros que condicionan su posición institucional en términos de estabilidad, es decir, de la noción originaria de *governabilidad* entendida como un elemento necesario en todo proceso de consolidación democrática.

La moderna teoría de la democracia, desarrollada fundamentalmente por la politología norteamericana tras la segunda guerra mundial, situaba en efecto uno de sus puntos centrales de preocupación en torno a la noción de consolidación democrática: se trataba de identificar los factores que determinan la estabilidad de las democracias, con la evidente preocupación científica de descubrir las causas que provocaron las crisis de entreguerras y la traumática caída de regímenes democráticos aparentemente consolidados. Desde la perspectiva europea, el diagnóstico paralelo se fijaba en torno a la noción negativa de "ingobernabilidad", generada como consecuencia de la fragmentación del sistema de partidos operada durante el periodo de entreguerras, unida a la intensificación de los

conflictos de clase. Todo lo cual acaba dando lugar a la emergencia del nuevo paradigma que configura un primer horizonte fundamental del constitucionalismo contemporáneo: la noción de gobernabilidad.

3.1. GOVERNABILIDAD E IMPULSO POLÍTICO

El paradigma de la gobernabilidad se incorpora así al constitucionalismo del siglo XX tras la gran crisis de entreguerras desde la evidente preocupación por asegurar la estabilidad gubernamental (sobrentendida como estabilidad del sistema institucional en su conjunto, implicando procesos normalizados de alternancia), admitiéndose que, más allá de los instrumentos propios del parlamentarismo racionalizado y en general del debate sobre las formas de gobierno, hay también factores decisivos referidos al sistema político, es decir, al tipo de partido y a los sistemas de partidos, que contribuyen de forma acaso más contundente a asegurar tal estabilidad en términos de gobernabilidad². En consecuencia, la primera premisa de toda acción de gobierno reposa en la precondition de su estabilidad (política o institucional) la cual dependerá en primera instancia del sistema de partidos, derivando así en una línea primordial de interconexión con el *estado de partidos* que va a alcanzar su apogeo histórico a partir de la segunda mitad del siglo XX.

La consolidación efectiva del modelo "estado de partidos"³ va a permitir conformar un paradigma histórico que otorgará un suplemento de racionalidad instrumental a la función de gobierno: si la inercia liberal conducía a una visión reduccionista de la acción de gobierno entendida como mera ejecución de leyes,

2 J. R. Montero "Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación", *Revista de las Cortes Generales*, Num. 4, 1985, quien insiste oportunamente en recordar que en rigor los instrumentos del parlamentarismo racionalizado no produjeron sus teóricos efectos de estabilidad cuando más falta hacían, es decir, durante el inestable periodo de entreguerras, sino con posterioridad: lo que significa pues que el verdadero elemento nuevo que se incorpora a las democracias europeas tras la segunda guerra mundial para asegurar la estabilidad democrática fueron los sistemas estables de partidos.

3 Una referencia clásica donde la dimensión descriptiva se mezcla inevitablemente con la prescriptiva, en M García Pelayo, *El estado de partidos*, Madrid, 1996, Alianza.

colocando en todo caso las posibles funciones autónomas del gobierno en una procelosa dimensión residual dentro de la categoría de las “*political questions*” o actos políticos, la lógica de la gobernabilidad propia del estado de partidos vendrá en cambio a amparar la actuación gubernamental bajo el manto finalista y legitimador del programa del partido ganador de las elecciones. La actuación del gobierno será pues en primer lugar un elemento del proceso democrático general que, en un esquema de tipo funcionalista, al estilo de David Easton⁴, conforma la relación congruente entre el sistema de demandas o *inputs* del sistema social y las respuestas que determinan la oferta pública o *outputs*. Un proceso que en última instancia será canalizado y protagonizado por los partidos políticos a través de sus mayorías estables de gobierno.

Este primer elemento de ubicación sistemática vendrá acompañado y complementado históricamente por los nuevos componentes de racionalidad estatal que caracterizan en general a la primera teoría del estado del siglo XX⁵, cuya manifestación más paradigmática se expresa en el ideal de la *planificación*. Con la crisis histórica del estado liberal, el ideal implícito de que la sociedad de mercado constituía en última instancia un soporte de racionalidad suficiente para el conjunto del sistema decae inexorablemente; y las nuevas exigencias de racionalización de la realidad van a experimentar un desplazamiento verticalista que conduce a reforzar el protagonismo autónomo del propio Estado como soporte activo de la racionalidad y de la justicia del sistema. En sus formulaciones extremas o autoritarias, este nuevo orden podrá llegar a implicar la eliminación de todo componente democrático del sistema (como sucede en los estados fascista o soviético); mientras que en sus formulaciones democráticas, el estado se convertirá en el principal circuito activo de orientación racional

del sistema (como sucederá en el estado keynesiano de bienestar).

Curiosamente la principal doctrina europea que va a tratar de dar respuesta desde este nuevo contexto a la posición funcional del gobierno, la teoría italiana del *indirizzo politico*, tiene su origen remoto en raíces fascistas⁶, pese a ser aceptada igualmente desde los años sesenta por sectores doctrinales próximos al partido comunista italiano: de este modo ambos componentes, el partidocrático y el planificador-racionalizador, van a servir de cauce a la teoría del impulso político desde la cual se consolida la centralidad gubernamental durante la primera gran etapa de apogeo del estado social intervencionista en Europa. Gobiernos estables, amparados en amplias mayorías parlamentarias y comprometidos en la puesta en marcha del programa constitucional propio del estado social mediante el uso de estrategias planificadoras, configuran así el paradigma central del siglo XX.

El gobierno, como eje de impulso del sistema, establecerá pues los objetivos generales del estado para la legislatura, canalizando toda su posterior actuación tanto a través del legislativo como de la administración, contando con la validez de los sistemas tradicionales de control: el control parlamentario de dimensión esencialmente política, y el control jurisdiccional de la administración. La anterior posición subordinada del gobierno al parlamento, propia del liberalismo, será sustituida por un compromiso simbiótico o de carácter sinalagmático entre ambos, que nace de los mecanismos de la confianza política, bien afianzados mediante el cemento del parlamentarismo racionalizado: de ahí que la noción de impulso político se mueva ambivalentemente entre la centralidad activa del gobierno y la paralela centralidad estratégica del parlamento (o más bien de su mayoría), suscitando un difuso ambiente de

4 *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires (reed. 2006), Amorrortu.

5 A. Porras, *Introducción a una teoría del estado postsocial*, Barcelona, 1988, PPU

6 Cfr. una panorámica en I. Fernández Sarasola, “Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional”, *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Num.4, 2003.

consenso partidista en torno a los grandes objetivos del estado formulados en cada legislatura.

De esto modo la propia lógica parlamentaria -y su consolidación progresiva en torno al paradigma del parlamentarismo racionalizado- será la que sirva de marco, en primera instancia, a todo proyecto de evaluación de la acción de gobierno: el campo de análisis se situará entonces en el ámbito propio de la arena parlamentaria, y los parámetros a usar serán los propios del modelo sinalagmático implícito en la relación de confianza política entre legislativo y ejecutivo. Inexorablemente este modelo conduce así al apogeo del parlamentarismo, donde será la mayoría política la encargada de "demostrar" en su caso la coherencia de la actuación gubernamental: el número de leyes aprobadas, de comparecencias, interpelaciones o mociones tramitadas y resueltas positivamente por la mayoría, serán el material bruto para abordar pues en primera instancia una tarea de evaluación del gobierno.

Más allá de este ámbito propio de la dinámica parlamentaria, la evaluación del gobierno responderá más bien a claves de tipo estructural u organizativo: en la medida en que las relaciones entre gobierno y administración se entienden funcionalmente adecuadas a las pautas de un automatismo instrumental a través del cual se moviliza la actuación activa de la burocracia (conforme al paradigma originario de la racionalidad burocrática de Max Weber), deberá aceptarse que el gobierno cumple adecuadamente sus tareas suministrando los soportes tanto legales como instrumentales (en términos de organización y financiación) que requiere la esfera administrativa para poner en marcha su actuación intervencionista.

La visión general del sistema que ofrece la noción de *indirizzo politico* consolida así un paradigma de racio-

nalidad instrumental vigente a partir de la segunda mitad del siglo XX, que puede considerarse en cierto modo como el último gran sueño de la modernidad en la teoría del estado, pero que sin embargo comienza a experimentar una emergente fenomenología de crisis durante las décadas finales. El problema consistirá en que todo este gran circuito de intercomunicación entre sociedad y estado se monta sobre una doble serie de *presunciones* que afectan: (a) por un lado al circuito de *entrada*, donde se da por supuesta la existencia de una capacidad suficiente de diagnosis y de racionalidad reflexiva en el seno de los propios partidos, que se transmitirá a través de la mayoría parlamentaria encargada de formar gobierno (donde a veces pueden aparecer coaliciones) hasta culminar en el gobierno; y (b) por otro al circuito de *salida*, donde se presume que la mera formulación de una determinada política conducirá a su implementación efectiva tanto vía legislativa como vía ejecutiva, dando por supuesta una ilimitada capacidad instrumental y adaptativa de la propia burocracia como medio operativo de acción.

Una revisión crítica de ambos circuitos de procesamiento y canalización de las demandas/respuestas del sistema, nos demostraría la presencia de emergentes *quiebras*: (a) por una parte, los análisis del sistema competitivo de partidos (en una línea teórica que desde Shumpeter o Macpherson conduciría hasta Sartori o Claus Offe)⁷ vienen insistiendo en que la lógica competitiva del mercado electoral condiciona unos perfiles del modelo contemporáneo de partido ganador (el llamado partido *catch all*)⁸ que responden a unas exigencias estratégicas basadas en la ideología difusa, el fuerte liderazgo y la gran presencia en los circuitos audiovisuales. Es decir, un tipo de entorno que tiende a operar según su propia dinámica competitiva, configurándose a modo de diafragma separador entre sociedad y estado, donde los programas

7 J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Mexico, 1961, Aguilar. C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, reed. Madrid, 2003, Alianza, G. Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1980, Alianza, C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, 1988, Sistema.

8 A partir de O. Kircheimer, "The Transformation of Western European Party System", en J. LaPalombara, M. Weiner (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton UP, 1966.

electorales se diseñarán en la práctica como uno más de los instrumentos seductivos que contribuyen a asegurar la victoria; lo que supone que, en cuanto elementos de la oferta electoral, los programas se diseñan en rigor para ganar votos, no para gobernar. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las claves del comportamiento electoral que determinan la victoria dependen crecientemente de los mecanismos propios de la videopolítica, con todos sus elementos propagandísticos cosméticos y visuales, y no de un tipo de respuestas racionales y reflexivas de los ciudadanos-electores ante los distintos programas. (b) Por lo que respecta al circuito de salida, la literatura sobre *policy analysis* tiene suficientemente demostrado que ni las leyes se ejecutan de forma automática, ni la burocracia o el sector público alcanzan de forma espontánea los objetivos marcados en la respectiva programación política; de tal modo que en general no existe una clara coincidencia entre el plano normativo-programático y la realidad resultante⁹, debido a que en la práctica las formas tradicionales de acción pública no suelen producir los efectos previstos sobre la realidad social.

Así pues, si las funciones de transmisión de demandas y generación de respuestas que configuran el circuito general del impulso político no se desenvuelven según el presunto automatismo implícito en esta concepción, la propia posición central del gobierno acabaría desajustada de su teórica funcionalidad transmisora e impulsora. Si a esto añadimos algunos de los elementos más novedosos de la función de gobierno en términos de capacidad negociadora, mediación de intereses, etc., en tal caso las dudas sobre la vigencia efectiva de la noción de impulso entendida en su sentido globalizador originario, serían

más que razonables¹⁰. Por supuesto siempre quedará una dimensión reductiva de la función de impulso, acaso adecuada para entender las relaciones entre ejecutivo y legislativo en un contexto parlamentario: el único ámbito donde la noción de programa de gobierno como soporte de la confianza política inicial seguiría conservando parcialmente su sentido a lo largo de la legislatura.

3.2. GOBERNABILIDAD Y BUEN GOBIERNO

Con la última oleada de desarrollo democrático de finales del siglo XX (que podríamos ubicar simbólicamente en las coordenadas “post-mayo del 68”) se incorporan nuevos ejes de preocupación conectados o bien con la necesidad de introducir mecanismos participativos para hacer frente al déficit de legitimación de los sistemas democráticos¹¹, o bien más directamente vinculados a la literatura sobre la crisis y evolución del *welfare state*¹², en relación con las exigencias de eficacia de la acción intervencionista. De este modo la consistencia posicional del gobierno, entendido como un bloque directamente vinculado a la mayoría parlamentaria (en clave de gobernabilidad), comienza a adquirir una mayor autonomía funcional, dando lugar así al interés creciente por la noción de “buen gobierno”; lo que implicará en consecuencia una preocupación tanto por el diseño de las políticas intervencionistas como por su eficacia en términos de impacto sobre el tejido social. Un proceso que en sus etapas finales conduce a la emergencia de la noción de *governanza* entendida como un nuevo horizonte adicional que se superpone al postulado de la gobernabilidad.

9 Cfr. una visión panorámica en castellano en J. Subirats, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, 1987, MAP.

10 Cfr. sobre el tema M. Dogliani “L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici”, en G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milan, 1991, Giuffrè.

11 J. Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, 1972, Amorrortu.

12 En general cfr. R. Mishra, *El estado de bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid, 1992, Ministerio de Trabajo.

Se trataría de un avance en términos de desarrollo histórico desde el anterior paradigma de la consolidación democrática (con sus implicaciones de estabilidad y gobernabilidad) hacia las nuevas exigencias de la calidad democrática y el desarrollo eficiente de la acción de gobierno y de sus políticas intervencionistas, que nos situarían en las coordenadas problemáticas del presente. Teóricamente podría hablarse pues de una especie de secuencia o evolución lógico-histórica desde las democracias meramente “estables” preocupadas por la gobernabilidad, hacia las democracias avanzadas que deben preocuparse también por la calidad, la participación, el rendimiento institucional y las exigencias del buen gobierno -o incluso las implicaciones de la gobernanza-, imponiendo nuevas perspectivas para la acción gubernamental y en consecuencia nuevas pautas para el desarrollo adicional de tareas evaluativas. Aunque no convendría olvidar del todo esta dualidad secuencial de dos momentos lógico-históricos diferentes que conforman el proceso dinámico o evolutivo del sistema, porque siempre existirá el riesgo de que sistemas democráticos en apariencia muy avanzados o de alta “calidad” no lleguen a consolidarse en la práctica o bien experimenten al cabo del tiempo procesos de regresión.

En todo caso la doctrina contemporánea vinculada al desarrollo histórico del estado social intervencionista parece progresar en nuevas vías de indagación que se van precisando en torno a diversas categorías como la noción del “buen gobierno” o el estudio de las “capacidades” del gobierno¹³. Por lo tanto la siguiente premisa para avanzar en nuestro itinerario argumentativo sería la de preguntarse qué debe entenderse por “buen gobierno”.

En principio propondremos, más allá del postulado previo de la pura estabilidad -del que se deducen las

claves de la gobernabilidad-, la existencia de tres posibles dimensiones sustantivas de la noción de buen gobierno:

(A) En primer lugar, buen gobierno sería aquel que *cumple con sus promesas o compromisos*. Se trata de una visión que se ajusta al marco programático propio de los sistemas parlamentarios de corte europeo, donde la investidura del gobierno coincide normalmente con la presentación de una determinada propuesta o programa de gobierno. Propuesta que puede ser a su vez una mera emanación del propio programa electoral con el que el partido ganador ha concurrido a las urnas o bien un ejercicio propio de diagnóstico y reflexión, conteniendo un conjunto de respuestas y/o de propuestas para la acción estatal orquestada desde el gobierno. Implicará en consecuencia la capacidad para llevar a cabo durante la legislatura las propuestas formuladas al comienzo de la misma, lo que exige normalmente un contexto o ambiente exterior relativamente estable en términos históricos.

(B) En segundo lugar, un buen gobierno sería también aquel que responde a las demandas sociales o que *resuelve los problemas* y necesidades emergentes en la medida en que éstas se van presentando a lo largo del tiempo. Metodológicamente supondría una posición inversa a la anterior: es decir, podría tratarse de un gobierno que en principio no se compromete con determinadas promesas o compromisos formulados a priori, pero cuya capacidad de respuesta a posteriori (*responsiveness*) resulta ser perfectamente adecuada al volumen, intensidad y complejidad de los problemas sobrevenidos a los que debe hacer frente en cada momento. Teóricamente se trataría de un gobierno capaz de enfrentarse a ambientes de relativa incertidumbre o a contextos caracterizados por una multiplicidad de demandas emergentes o problemas sobrevenidos.

13 R. K. Weaver, B. A. Rockman (eds.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*. Washington, D.C., 1993, The Brookings Institution. Y. Dror, *La capacidad de gobernar (Informe el Club de Roma)*, Barcelona, 1994, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

(C) En tercer lugar, consideramos que buen gobierno sería igualmente aquel que sabe *preparar el futuro*; es decir, el que consigue detectar el tipo de cambios sociales o ambientales que se están produciendo y adoptar las medidas necesarias para que, en el medio o largo plazo, las sociedades se adapten competitivamente a tales cambios, movilizandolos sus recursos en torno a áreas estratégicas sometidas a intensos procesos de cambio histórico.

Estas tres dimensiones de la noción de buen gobierno implicarían formas distintas de hacer frente a la agenda de necesidades o demandas sociales, según éstas se proyecten a lo largo del tiempo, tratando así de introducir un elemento de seguridad para la acción pública dentro un ambiente social cuajado de incertidumbres.

La primera de ellas expresa una noción de seguridad que depende de compromisos formulados desde el *pasado*, y su proyección fundamental se aproxima a una idea de confianza basada en una cierta lógica contractual o sinalagmática, donde el gobierno cumple con los compromisos adquiridos al comienzo de la legislatura. La segunda noción de buen gobierno respondería más bien a claves de eficacia, capacidad de respuesta e incluso capacidad de gestión de crisis: el gobierno debe responder no a sus propios compromisos pasados sino a las necesidades objetivables emergentes del *presente*; no cuenta pues con una confianza originaria sino que ésta se va adquiriendo *in itinere*. La tercera se traducirá en cambio en una movilización de recursos colectivos hacia el *futuro* y sus claves valorativas deben proyectarse en el medio o largo plazo, debiendo ser capaces de generar confianza precisamente en el ámbito donde en principio existen mayores dosis de incertidumbre.

Como es lógico estas tres dimensiones no solo se traducirán en diferentes enfoques a la hora de enfrentar una tarea de evaluación, sino que al mismo tiempo serían susceptibles de reinterpretarse críticamente derivando en visiones perversas o negativas de la noción de buen gobierno: (a) Parece lógico entender en primer lugar que el cumplimiento de las promesas gubernamentales dependerá ciertamente de la dificultad de las mismas así como del grado de precisión con que se hayan formulado; así por ejemplo, una estrategia deliberada de formular un programa de gobierno plagado de vaguedades retóricas y ambigüedades programáticas conduce a una visión perversa de la noción de buen gobierno, donde seguramente será fácil presentar un balance manipulado de promesas cumplidas al final de la legislatura. (b) En cuanto a la dimensión de buen gobierno orientada hacia la estricta respuesta a necesidades o problemas emergentes, puede acabar empantanada en la mera gestión de las cosas, en simples respuestas circunstanciales a nuevas y emergentes demandas, o en la pura lógica del "ir tirando"¹⁴, sin aportar soluciones estables a los problemas existentes ni marcos orientadores generales para la acción: incluso corre el riesgo de entrar en la lógica de las meras respuestas instantáneas o inmediatas, basadas mas bien en la dinámica de los "posicionamientos" de carácter cosmético, sin asegurar una actuación estable y eficiente a medio plazo. (c) Finalmente, la tarea de preparar el futuro solamente despejará sus incógnitas cuando ese incierto futuro llegue a convertirse en presente; y por lo tanto la noción de buen gobierno dependerá entonces de la valoración que, en el medio o largo plazo, acaben haciendo los historiadores.

14 Categoría que se hace famosa en la doctrina a partir de la noción de "*muddling through*" de Ch. Lindblom, en "The Science of *Muddling Through*", *Public Administration Review*, 1959, Vol. 19, Num. 2.

4 ■ LAS EXIGENCIAS DE UN BUEN GOBIERNO: “CAPACIDADES” Y AGENDA DEL GOBIERNO

Sin embargo el modo como se proyecta la acción de gobierno desde la perspectiva de la noción de buen gobierno se supone que puede ser susceptible de una mayor concretización en la medida en que deberá implicar también una determinada capacidad para hacer frente a ciertos contenidos o ámbitos sustantivos problemáticos, que son los que deben conformar en última instancia la agenda gubernamental. Han sido Weaver y Rockmann quienes seguramente han sabido ofrecer la panorámica simplificada más brillante del tipo de tareas o ámbitos funcionales a los que, en forma de “*capabilities*”, se supone que debe hacer frente el gobierno, diseñando una especie de decálogo que refleja con notable precisión el conjunto de contenidos problemáticos a los que debe responder satisfactoriamente un buen gobierno:

1. Definir y mantener prioridades en el marco conflictivo de demandas del sistema (*priority setting*).
2. Asignar recursos en los sectores más efectivos (*resource targeting*).
3. Capacidad de innovar en aquellos supuestos en que las viejas políticas fallan (*policy innovation*).
4. Coordinar objetivos enfrentados o en conflicto dentro de un conjunto coherente (*coordination on conflicting objectives*).
5. Imponer pérdidas o frenar a los grupos más poderosos (*loss imposition*).
6. Representar intereses difusos o desorganizados, además de los intereses concentrados.
7. Asegurar una implementación efectiva de las políticas una vez que han sido definidas (*policy implementation*).
8. Asegurar una cierta estabilidad a estas políticas o programas de acción con el objetivo de que tengan tiempo de producir sus efectos (*policy stability*).
9. Establecer y mantener compromisos exteriores tanto en el ámbito comercial como de la seguridad estratégica, permitiendo su estabilización en el tiempo.

10. Gestionar los conflictos políticos (*cleavages*) evitando que la sociedad degenera en una especie de “guerra civil”.

En una reubicación simplificada cabría situar este listado en torno a tres dimensiones funcionales más genéricas, que abarcarían las categorías de *representar*, *orientar e implementar*. La primera tarea de *representación* integraría la tarea de incorporar y concretizar intereses difusos, gestionar los conflictos políticos evitando que degeneren en una suerte de guerra civil, y coordinar objetivos enfrentados. La segunda tarea de *orientación* abarcaría los contenidos referidos a definir y mantener prioridades, establecer compromisos exteriores estables, innovar allí donde fallan las viejas políticas, e imponer pérdidas o frenar a los intereses más poderosos. En cuanto a las tareas de *implementación* abarcarían la asignación de recursos, la implementación efectiva de las políticas una vez que éstas han sido definidas así como la tarea de asegurar una cierta estabilidad a las mismas.

La sugestiva serie de Weaver y Rockmann parece marcar un complejo temático de dimensión prescriptiva que abarcaría de forma casi completa al conjunto de líneas de acción a las que se supone debería atender un buen gobierno desde una perspectiva ideal. Su posterior desagregación en diferentes ámbitos materiales o sustantivos permitiría desplegar un cuadro sistemático desde el cual, teóricamente, las tareas relacionadas con la evaluación de la acción de gobierno tendrían un mejor marco sistemático de referencia, aunque progresando paralelamente en complejidad.

El problema consistirá en que esta serie máxima de capacidades entendidas como potencialidades de acción, deben desplegarse en la práctica en un determinado ambiente social y proyectarse estratégicamente a lo largo del tiempo: una tarea que permitiría concretizar las posibilidades efectivas de acción asumidas por el gobierno y que, en términos binarios, se traduce en la fijación de prioridades de acción y de no acción a lo largo del tiempo, teniendo su mejor expresión en

la noción de *agenda*¹⁵. Desde el punto de vista instrumental la agenda se configura pues como el instrumento estratégico encargado de mediar entre los horizontes programáticos o compromisos originarios del gobierno y la realidad problemática emergente de la que deriva un conjunto de exigencias de respuestas por parte del gobierno: sería pues una síntesis entre la dimensión programática y las exigencias de *problem solving* que se proyectará estratégicamente a lo largo del tiempo.

Más allá del entorno procesual complejo desde el cual se determina la agenda pública en general, la principal utilidad de esta noción en nuestro caso consiste en subrayar el protagonismo activo del gobierno en la conformación de la misma: es decir, el gobierno no es o no debe ser considerado como un factor subordinado -a modo de variable dependiente- al previo desencadenamiento de los diferentes núcleos problemáticos a los que debe hacer frente (ya sean éstos entendidos como compromisos adquiridos en torno a un programa de gobierno, o bien como núcleos problemáticos emergentes o futuros, necesitados de una respuesta desde las esferas públicas), sino como un elemento activo y protagonista en la determinación de tales núcleos problemáticos -o al menos de algunos de ellos- a efectos de la posterior acción (o no acción) del propio gobierno. La posición receptiva del gobierno como instancia de respuesta a posteriori a problemas sobrevenidos debería pues combinarse con la estrictamente propositiva o programática, en términos de fijación de prioridades temáticas de acción (o no acción) a lo largo del tiempo.

Metodológicamente la perspectiva de la agenda podría suponer una especie de visión complementaria o alternativa a la teoría de los “mecanismos selectivos” de Claus Offe¹⁶, según la cual las líneas de acción del

gobierno se determinarían negativamente a partir de una serie de procesos selectivos que van excluyendo ámbitos materiales (en términos de no-acción) hasta reducir finalmente el contenido sustantivo a sectores no excluidos, donde se movilizará activamente la gestión gubernamental; una visión donde el gobierno asumiría una posición pasiva o subsidiaria, sin capacidad para definir positivamente sus propias prioridades o para proyectarlas en el tiempo.

Hemos sugerido sin embargo que la fijación de la agenda depende de un determinado ambiente social desde el cual se deberá determinar el tipo de responsabilidades activas que se imputan en general sobre la esfera pública. Tal ambiente social se ha concretizado históricamente hasta ahora en torno a dos modelos de referencia, el liberal o abstencionista del siglo XIX y el social intervencionista del siglo XX, a partir de los cuales el *quantum* de la acción de gobierno quedaría precisado según el modo como se orqueste la relación estado-mercado mediante una diferente imputación de ámbitos problemáticos. Mientras el universo liberal reposaba fundamentalmente sobre la lógica de la sociedad de mercado, en cuyo seno se suponía que la mayor parte de los ciudadanos debería encontrar respuesta a sus necesidades y problemas vitales configurando así un *estado mínimo* donde la agenda gubernamental quedaba sustancialmente limitada; en cambio, el universo social del siglo XX implica alternativamente imputar sobre la esfera pública estatal toda una serie creciente de núcleos problemáticos que se traducen en demandas sociales legítimas que tienden a sobrecargar históricamente la agenda del gobierno.

Por más que la noción de “sobrecarga” (*overload*) parezca a veces perturbar a los teóricos del estado desde su sospechosa impregnación ideológica, en-

15 Que constituiría al final una versión más matizada de la primera de las tareas o capacidades de Weaver y Rockmann, en el sentido de *priority setting*. Sobre la noción de agenda en general, aunque desde una perspectiva más próxima al enfoque de políticas públicas, la referencia más clásica sigue siendo J. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, 1984, Little Brown.

16 C. Offe, *Contradictions of the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

tendiéndose frecuentemente como un vidrioso instrumento metodológico capaz de contaminar toda elaboración científica posterior¹⁷, debe entenderse que la sobrecarga es en rigor un concepto *relativo*: es decir, puede expresar tanto un exceso de demanda (social) como un déficit de oferta (pública). Por lo tanto sus implicaciones ideológicas no dependerán tanto de su capacidad de diagnóstico cuanto del tipo de respuesta que se le pretenda dar a los ámbitos problemáticos resultantes.

En efecto, parece que históricamente el incremento de demandas sociales legítimas que surge de la noción de Estado social, constitucionalizado en el siglo XX tras la segunda posguerra, ha generado un cierto déficit instrumental no ya en términos estrictamente financieros sino en general en clave estructural o en términos de capacidad de respuesta: al fin y al cabo, el modelo orgánico y administrativo surgido del estado liberal (abstencionista) apenas había sufrido modificaciones sustanciales en el contexto histórico del estado social, más allá de su mero crecimiento cuantitativo. Lo que significa que la propia reforma estructural de los aparatos intervencionistas del estado se configura finalmente como un nuevo ámbito problemático que debe ser incluido en la agenda de reformas gubernamentales¹⁸.

Pero al mismo tiempo el modelo de estado social, que en sus formulaciones keynesianas originarias reposaba sobre dos grandes circuitos o líneas primordiales de acción -la económica y la social-, ha experimentado durante las décadas finales del siglo XX algunos fenómenos transformadores sustanciales, en parte conectados con el diagnóstico de la sobrecarga, que

han contribuido a reforzar su perfil socioasistencial (propio del *welfare state*) desplazando hacia el ámbito menos controlado de la globalización sus tareas de dimensión económica. La dimensión social y asistencial propia del estado de bienestar no sólo implica un suplemento de legitimación del mismo (que en su caso se hace especialmente operativo en la vía electoral) sino que igualmente impregna la dimensión primaria de la acción de gobierno como mera expresión de la hegemonía política: en efecto, si originariamente tal tarea se expresaría en el marco estricto del nombramiento de altos cargos, con el desarrollo del estado de bienestar no se trata sólo de colonizar la estructura directiva del organigrama estatal sino igualmente el propio tejido social, mediante una política de subvenciones que constituye en la práctica la auténtica cara oculta del estado de bienestar estimulando una dinámica difusa de tipo clientelar.

Las transformaciones históricas operadas en el estado social intervencionista han venido acompañadas en segundo lugar de procesos consistentes de privatización del amplio sector público económico que se generó a mediados de siglo, lo que implicará entonces (excluyendo las hipótesis extremas de liberalización pura y simple) intensificar la dualidad funcional de actuaciones del gobierno entre tareas regulativas (especialmente necesarias para el sector público privatizado) y tareas prestadoras (reiterativamente reforzadas con la consolidación de las exigencias propias del *welfare state*). Un proceso de transformación que vendría a reiterar la dualidad funcional de la acción de gobierno entre la dimensión regulativa propia de un estado legislador y las exigencias de acción intervencionista propias de un estado prestador.

17 Da la impresión en efecto de que ciertos sectores de la doctrina que se consideran a sí mismos como "progresistas" experimentan una cierta resistencia alrededor de la noción de sobrecarga, entendiendo que se trata de un postulado del que se deduce de forma más o menos implícita o inexorable la respuesta neoliberal: si el estado está sobrecargado debe ser "descargado" mediante una vuelta al mercado y a los paradigmas propios del liberalismo. Cfr. por ejemplo C. Donolo, *¿Cómo gobernar mañana?*, Madrid, 1999, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.

18 Sobre el tema, C. Pollit, G. Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, 2000, Oxford University Press.

Si el fenómeno de la sobrecarga constituye un primer ámbito problemático de dimensión histórica o de largo plazo, la agenda gubernamental tiene un segundo núcleo problemático alternativo que se situaría más bien en el corto o medio plazo: el que surge de las limitadas coordenadas cronológicas de la legislatura, que se reduce normalmente a un periodo de cuatro años; periodo durante el cual determinadas políticas públicas apenas han tenido tiempo de formularse y mucho menos de comenzar a generar sus efectos. Las exigencias de la “*policy stability*”, en la conceptualización de Weaver y Rockmann, requieren en efecto periodos de tiempo más largos para desencadenar sus efectos, permitiendo la aplicación de criterios evaluativos de mayor precisión. Ha sido Majone quien ha insistido más decididamente en esta inadecuación de las distintas agendas, la propia de las políticas públicas frente a la agenda del gobierno desplegada a lo largo de la legislatura¹⁹. Un fenómeno que se desencadena especialmente en supuestos de alternancia, en la medida en que éstos son entendidos como nuevos momentos fundacionales que requieren teóricamente la apertura de una nueva agenda en su totalidad (el fenómeno denominado en España como *adanesmo*). De ahí su insistencia en que determinadas políticas públicas que se caracterizan por su proyección temporal en el medio o largo plazo asuman una dimensión en cierto modo no-mayoritaria o “suprapolítica”: lo que en la práctica constituye un elemento de tensión frente a los tradicionales componentes políticos o partidocráticos de la agenda del gobierno. El exceso de dependencia de la acción de gobierno de sus soportes partidocráticos, tal como éstos se diseñaron durante el periodo de apogeo del estado de partidos, parece pues convertirse en un elemento disfuncional para las exigencias de un buen gobierno orientado a la gestión eficiente de las políticas públicas.

En cualquier caso, sean cuales sean las implicaciones históricas o cronológicas de la agenda del gobierno,

debe retenerse que se trata siempre de una proyección binaria, en el sentido de que a través de la agenda se concretizan finalmente tanto las líneas de acción como las de no acción del gobierno, implicando en consecuencia vías de salida tanto ante las perspectivas de estrangulamiento que pueda generar a lo largo del tiempo una agenda sobrecargada como ante la incapacidad para cumplir con ciertas tareas o “capacidades” (incluso aunque éstas sean formuladas como auténticos “compromisos”): así, por ejemplo la imposibilidad de coordinar objetivos enfrentados en supuestos de alta conflictividad entre los mismos, puede ser un factor que condicione la dilación en el tiempo de un determinado ámbito problemático que, en consecuencia, pasaría en la práctica a la agenda en términos de no acción.

El recorrido por los itinerarios conceptuales y metodológicos que “explican” el desenvolvimiento de la acción de gobierno en términos de agenda no permitiría sin embargo clarificar suficientemente sus posibles pautas de evaluación, en la medida en que la agenda tiene siempre un desarrollo estratégico que se proyecta a lo largo del tiempo. Si sus contenidos positivos, susceptibles de ser cuantificados desde el catálogo de las *capabilities* de Weaver y Rockmann, permiten ciertamente una primera aproximación evaluativa desde una perspectiva maximalista, en cambio sus contenidos elusivos o negativos en términos de no acción diseñarían una especie de imagen en negativo de difícil concreción y ponderación en la práctica, en la medida en que marcan teóricamente estrategias de gobierno que deben ser valoradas mediante la comparación entre posibilidades no realizadas frente a realizaciones efectivas: un ámbito que dificultará en la práctica la objetivación necesaria en toda tarea de evaluación.

19 G. Majone, “Non-majoritarian Institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach”, version original en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 157, Num. 1, 2001.

5 ■ MÁS ALLÁ DE LA GOBERNABILIDAD: GOBERNANZA Y GOBERMEDIA

La noción de sobrecarga aplicada a la acción del gobierno no constituye solamente una variable de tipo cuantitativo conectada con la agenda de “entrada” del ejecutivo; también refleja en general el marco problemático donde se expresan las dificultades a las que se enfrenta la acción pública en el contexto democrático avanzado, lleno de demandas complejas y contradictorias; un contexto donde, por otro lado, el paradigma de la participación ha acabado por adquirir finalmente carta de naturaleza condicionando sustancialmente las pautas de la acción pública. Lo que en su origen constituía más bien una demanda difusa para suplementar los déficits de legitimación de un sistema de poder dotado de un alto grado de autonomía y montado exclusivamente sobre el circuito de la representación política (es decir, sobre la periódica comparecencia del electorado ante las urnas), se ha acabado configurando históricamente en términos de presencia activa de las redes sociales afectadas en los procesos de decisión que les afectan; es decir, el paradigma de la denominada “administración adecuada a consensos”. Lo cual, además de reducir el ámbito de autonomía decisional de los gobernantes, termina generando un marco de progresiva complejidad para la acción pública en la medida en que la previsibilidad de las orientaciones programáticas gubernamentales tiende a decaer ante la presencia activa del tejido social en procesos de diseño de políticas públicas que adquieren un componente consensual y en consecuencia una proyección en el tiempo relativamente impredecible.

Pero esta complejidad de carácter procesual adquiere una segunda dimensión acaso más significativa cuando se proyecta en el entorno horizontal de las dis-

tintas esferas institucionales que componen la realidad, las cuales, en la medida en que disponen de ámbitos de autonomía constitucionalmente reconocidos, deben operar en la práctica a modo de sistemas de red: esferas locales, regionales, estatales y supraestatales (o incluso institucionales), que tienen en la Unión Europea su modelo de referencia más característico, imponiendo en consecuencia considerables estreñimientos a toda visión autónoma de la acción de gobierno. En este contexto, los gobiernos (en su distinta escala territorial) carecerán en la práctica de plena autonomía para diseñar sus agendas o para definir sus propias políticas; ya que su nueva tarea sustancial será más bien la de participar en procesos de codecisión desde los cuales se configura interactivamente la acción pública en su conjunto. No es en consecuencia la racionalidad democrática que surge del partido mayoritario la que se expresará de forma cuasi-monopólica en una acción de gobierno concebida de forma autónoma, sino más bien el marco complejo de exigencias interactivas de cooperación y coordinación que se expresan tras la noción de gobernanza, cuya agenda se determina en la práctica a partir del protagonismo activo de múltiples sujetos.

5.1. EL GOBIERNO ANTE LOS SISTEMAS DE RED: LA GOBERNANZA

Más allá de los desafíos transformadores que imponen las nuevas coordenadas de desarrollo democrático, debe recordarse que en rigor las claves originarias de la noción de *governance* residían más bien en el proceso de aprendizaje histórico generado en el estado intervencionista ante el desafío de asegurar una acción pública eficaz²⁰. Es decir, sería un tipo de respuesta a las exigencias propias del intervencio-

20 R. Mayntz, “La teoria della *governance*: sfide e prospettive”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Num. 1, 1999.

nismo, que han suscitado al cabo del tiempo un desplazamiento del eje de gravedad desde los circuitos políticos centrales del sistema hacia los ámbitos periféricos de gestión y prestación que se configuran como las auténticas líneas de fuerza del *welfare state*. Sería pues un desplazamiento desde el centro hacia la periferia del sistema que, al mismo tiempo, representa conceptualmente una relativa decadencia de la política (*politics*) frente a la centralidad estratégica que al cabo del tiempo van adquiriendo las políticas públicas (*policies*)²¹.

Como tradicional eje de impulso político del sistema, la función del gobierno tenderá pues a desplazarse desde sus tareas de representación y dirección unificada y racional del conjunto de la acción estatal hacia tareas estrictamente orientadoras o en su caso implementadoras (como en parte refleja el catálogo de las “capacidades” de Weaver y Rockmann). Pero si tenemos en cuenta que, en rigor, la arena donde se definen y se llevan a cabo en la práctica las políticas públicas no es la estrictamente gubernamental (en su sentido formal u orgánico) sino más bien el espacio de interacción entre, por un lado, las organizaciones públicas y sus directivos públicos, y por otro las redes de actores y de usuarios de tales políticas públicas (con el apoyo del conocimiento experto), en tal caso no habrá más remedio que constatar que la estricta acción de gobierno se estaría restringiendo hacia funciones de mera orientación, al mismo tiempo que las funciones intervencionistas o prestadoras se desplazan hacia organizaciones públicas relativamente autónomas participadas por las respectivas redes de usuarios: la arena tradicional de las distintas políticas públicas.

Desde la inercia de las concepciones dominantes durante la segunda mitad del siglo XX, puede resultar di-

fícil entender que esta redistribución funcional contiene las auténticas claves de un gobierno eficaz en términos de desarrollo consistente del intervencionismo público para alcanzar los fines propios del estado social. Y por supuesto, los primeros que tienen dificultades para entender esta reordenación del sistema suelen ser los propios gobernantes: de considerarse responsables inmediatos de la dirección del estado en su conjunto, deben pasar ahora a desempeñar tareas limitadas de orquestación y coordinación de distintas esferas institucionales relativamente autónomas que, por más que desde la teoría puedan ser entendidas a modo de sistemas de red, en la práctica suelen constituir más bien un entramado heterogéneo y relativamente desorganizado. Desde la perspectiva de la gobernanza, la agenda del gobierno desbordaría pues tanto los soportes partitocráticos que estaban presentes en las tradicionales visiones de la gobernabilidad y el impulso político, como el propio horizonte cronológico que se deducía del calendario de la correspondiente legislatura, en la medida en que ahora deberán incorporarse elementos de estabilidad y mantenimiento de políticas públicas que se proyectan a más largo plazo.

Naturalmente un modelo de gestión estratégica de los asuntos públicos que debe inspirarse en la permeabilidad del sistema por parte del entorno social afectado, es decir, por las redes de consumidores y usuarios, tiene que enfrentarse igualmente al riesgo de un “desbordamiento de fronteras” en los supuestos en que los intereses partidistas del partido gobernante acaben interfiriendo el ámbito propio de las políticas públicas: sería el riesgo de colonización clientelar que se produce cuando las líneas de acción pública se orientan prioritariamente asegurar apoyos electorales al partido gobernante, y que seguramente tiene en los ámbitos

21 D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government*, Reading, Mass, 1992, Addison-Wesley. C. Hood, *The Art of the State*, Cambridge, 1998, Cambridge UP. M. Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, Univ. California Press, 1992 (trad. cast. FCE). M. Barzelay, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001.

regionales y locales su principal campo de proyección. O alternativamente, el riesgo de la captura, que se produce cuando determinados intereses dominantes se hacen presentes activamente en procesos participativos desplazando a los restantes sectores, pero manteniendo una apariencia o fachada legitimadora.

Así pues, la perspectiva de la gobernanza condiciona finalmente una visión no unitaria del gobierno, lo que implicará su entendimiento global como un conjunto de esferas institucionales de diversa naturaleza, que en principio deben tener mayor capacidad para adaptarse a la complejidad del sistema, incluyendo una mayor presencia de circuitos privados y sociales²². Esta dimensión fronteriza, implicando un efecto paradójico de “desgubernamentalización” del gobierno, es la que justifica seguramente su mejor proyección en la esfera regional o local, donde se produce una mayor proximidad hacia la dinámica de redes y hacia la presencia activa de procesos participativos, factores que redundan finalmente en un mejor funcionamiento efectivo de la cooperación interinstitucional. Por otra parte, en la medida en que la noción de gobernanza se ubica en ámbitos fronterizos entre lo público y lo privado, permitiría entender mejor la capacidad para ajustarse operativamente a entornos de servicios privatizados: donde se incide pues en el campo de la “*regulation*” entendida como una nueva dimensión ampliada de lo normativo²³.

Ahora bien, el problema consistirá en que si este nuevo contexto permite la aplicación sistemática de técnicas convencionales de evaluación de políticas públicas, en cambio, las posibilidades de evaluar la acción del gobierno -considerada de forma autónoma- experimentan un paralelo proceso de deconstrucción. El paso de la centralidad del gobierno al policentrismo

decisional implica en efecto una pérdida de referentes de imputación: así se manifiesta en la práctica con las estrategias que usa habitualmente el discurso gubernamental, en el sentido de que las buenas valoraciones o los resultados favorables de determinadas políticas se interpretan siempre como resultado de la actuación propia, mientras que bloqueos de algunas políticas o malos resultados en las mismas suelen interpretarse como responsabilidad de esferas institucionales externas o ajenas. Es la expresión singular que suele tener el discurso de los gobiernos nacionalistas autonómicos en España: la culpa de los problemas será siempre de Madrid. A otra escala, la imputación de responsabilidades negativas se desplazaría desde la propia esfera estatal hacia el exterior: el fracaso de ciertas políticas puede ser así responsabilidad de Bruselas. La generalización de este sistema de des-responsabilización o desplazamiento negativo de responsabilidades se podría acabar proyectando en la propia escala partidocrática: de tal modo que los procesos de cooperación progresarán adecuadamente entre esferas de poder (local o regional) que pertenecen a las mismas mayorías, mientras que entrarán en cauces de conflicto cuando se trata de mayorías de distinto signo político. E igualmente permitiría la perversa justificación de un fracaso de ciertas actuaciones gubernamentales como responsabilidad de la oposición (!), cuando ésta ha detentado el gobierno con anterioridad.

En todo caso el nexo de imputación directa que implicaba la noción de responsabilidad política tiende a diluirse ante el contexto complejo de un emergente sistema de red, y las perspectivas de evaluación de la acción de gobierno experimentan una pérdida de referentes objetivables en términos de des-responsabilización.

22 Acaso por ello la mayor capacidad adaptativa a las nuevas exigencias históricas se manifieste en primera instancia en el contexto norteamericano donde apenas ha llegado a tener presencia la noción europea de “Gobierno” con sus implicaciones orgánicas y formalistas, frente a la más difusa noción semántica de “*government*” que abarcaría al conjunto de de las organizaciones públicas en distintas escalas territoriales o funcionales.

23 A. Porras, “El derecho regulativo”, *Revista de Estudios Políticos*, Num. 117, 2002.

5.2. EL GOBIERNO ANTE LA VIDEOPOLÍTICA: LA GOBERMEDIA

Si aceptamos pues, con todas sus amplias consecuencias, el impacto transformador de la gobernanza y la subsiguiente pérdida relativa de centralidad de la esfera político-partidista en la explicación de la acción de gobierno, probablemente podremos intuir mejor la consistencia e intensidad del proceso de desplazamiento que experimenta su proyección competitiva hacia el campo de la videopolítica²⁴. En efecto, en la medida en que la consolidación de la noción de gobernanza impone una progresiva insuficiencia de la esfera de la política como ámbito de explicación causal de la acción de gobierno, su campo de proyección en el ámbito de la política tendrá que canalizarse ahora hacia el horizonte originario de la pura lucha por la hegemonía, en un desencadenamiento de impulsos competitivos que van a desenvolverse fundamentalmente en la arena de los *media*. La competencia por el gobierno y el propio ejercicio del poder gubernamental tendrá ahora como objeto imponer la hegemonía en el mercado de votos mediante el control de la opinión a través de los medios de comunicación de masas: en esta dimensión, la acción de gobierno consistirá pues en la *gobermédia*.

Desde esta nueva perspectiva, los mecanismos encargados de servir de soporte a la confianza gubernamental deberán articularse a través de la imagen y el liderazgo proyectado a través de los *media*, imponiendo así una creciente personalización del fenómeno de la representación²⁵, y desencadenando al

mismo tiempo una "visualización" del propio contenido discursivo de la orientación política hasta el punto de configurar una realidad competitiva virtual cuyo trasfondo viene a ser la estricta lucha hobbesiana por el poder. Un retorno o regresión hacia claves del pasado que, en términos de teoría de partidos, podría representarse -siguiendo a Sartori²⁶- como la vuelta de los partidos políticos a su condición de facciones.

Por supuesto, la lógica de la *gobermédia* presenta algunas ventajas evidentes para el contexto democrático avanzado, en el sentido de que permite la expresión inmediata de respuestas instantáneas frente a cualquier tipo de asunto que incida en el ámbito de la agenda pública; con el único inconveniente de que normalmente se trata de respuestas virtuales o puramente cosméticas, es decir, meros posicionamientos discursivos, destinados a ser proyectados por la vía mediática a modo de "*sound bites*"²⁷. Hay pues un fenómeno de disociación entre la agenda instantánea o virtual de la *gobermédia* y las agendas que condicionan la acción efectiva del gobierno y de las políticas públicas: tanto en términos binarios de acción o no-acción como, sobre todo, en términos de instantaneidad o dilación en el tiempo.

Pero en la medida en que el debate político proyectado por vía mediática se basa en la lógica de los meros posicionamientos, su intensidad virtual tiende a incrementarse paralelamente debido a que ha dejado de ser ya un debate estrictamente deliberativo en clave ideológica (al menos si tenemos en cuenta que los grandes partidos con posibilidades de victoria

24 G. Sartori, G. (1989), "Videopolitica", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1989, Num. 19. L. Paramio. *Democracia y ciudadanía en el tiempo de los medios audiovisuales*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) Documento de Trabajo, Num. 7, 2000.

25 A propósito del debate sobre la personalización de la representación y su incidencia en los sistemas electorales, cfr. A. Porras, "Modelli di rappresentanza e forme di governo", en S. Gambino, G. Ruiz-Rico (a cura di), *Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini (Italia), 1996, Maggioli.

26 Partidos y sistemas de partidos, *cit.*

27 Sobre el tema, desde la perspectiva de la moderna teoría de la democracia, cfr. Y. Ezrahi, *The Descent of Icarus, Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Harvard UP, 1992. Cfr. también A. Porras, *Representación y democracia avanzada*, Madrid, 1994, Centro de Estudios Constitucionales.

electoral han tenido que ajustarse previamente a los parámetros propios del partido “*cath all*”, relativamente desideologizado), por lo que en consecuencia no existe ni puede existir un auténtico choque programático o ideológico desde la perspectiva de las distintas propuestas para gobernar. Para ajustarse a este nuevo entorno competitivo virtual, las ideologías tendrán que transformarse en auténticas retóricas competitivas: y entonces, la competencia partidista girará más bien en torno a estilos discursivos, propuestas concretas y personalizadas (que se presentan como compromisos personales de los líderes con la ciudadanía), o meros posicionamientos que se proyectan en la nueva jungla competitiva de la videopolítica.

Ante una proyección tan evanescente del discurso político sobre el mercado electoral, las claves para mantener y conservar la hegemonía exigirán ahora la puesta en marcha de estrategias de tipo comercial o de marketing político con el objetivo de asegurar la “*costumerización*” de los electores-clientes, haciéndolos partícipes de un determinado estilo de vida y tratando de suscitar un tipo de lealtad emocional que asegure su movilización activa como defensores radicales o “*supporters*” de la propia marca. El líder político con capacidad para conquistar la mayoría en el mercado de la opinión pública será aquel que sepa personalizar y transmitir determinados estilos de vida concebidos como standards de consumo y de actitudes vitales, relativamente al margen de los tradicionales idearios programáticos de los partidos, inspirados en viejas ideologías que reflejaban diferentes concepciones del mundo.

La lógica de la *gobermmedia* implicará pues una recuperación del terreno de la política mediante un reforzamiento de la dinámica competitiva y electoralista proyectada de forma permanente a través de los circuitos audiovisuales. En alguna medida ello supone una ruptura de las tendenciales claves de consenso que estaban implícitas en las teorías del impulso político de mediados del siglo pasado, para pasar a una intensificación de los elementos de discrepancia o competencia que, siguiendo la lógica de mercado,

tenderán a reducirse selectivamente en torno a un oligopolio que acabará reforzando al cabo del tiempo la dinámica bipartidista.

Naturalmente los problemas comienzan desde el momento en que la *gobermmedia* implica al mismo tiempo una incorporación de la lógica mediática al ámbito propio de la política y de la acción de gobierno. Así en primer lugar la competencia por la agenda se tendrá que sustanciar en términos de superposición temática a la búsqueda del “*share*”: coyunturas de agenda potencialmente negativas para el gobierno pueden ser superadas mediante la superposición de nuevos contenidos o temas de mayor atractivo para los ciudadanos-espectadores que, lanzados a modo de señuelo, pueden acabar desplazando el eje de atención mediática y proyectándolo sobre esferas de menor potencial crítico para el gobierno. Es más, teóricamente podría incluso diseñarse un uso interesado de la propia agenda en el sentido de definir horizontes problemáticos en aquellos sectores donde será más visualizable la posterior respuesta gubernamental: o sea, una virtualización de la agenda para asegurar la mayor rentabilidad inmediata de la lógica problema-respuesta y su proyección instantánea ante los medios audiovisuales.

En segundo lugar, la lógica del marketing comercial acaba igualmente condicionando el proceso político general mediante la focalización sobre segmentos especialmente activos del electorado: del mismo modo que las estrategias de marketing de la compañía Coca-Cola se vieron desbordadas a mediados de los años ochenta, cuando se planteó la introducción de una segunda marca, debido a la movilización de una minoría activa de consumidores “fundamentalistas”, igualmente en términos de impacto final sobre el proceso, las minorías activas acaban invadiendo (y capturando) la agenda mediática desplazando a las mayorías silenciosas. Son al fin y al cabo los sectores que aseguran una mayor presencia mediática por sus perfiles mejor definidos y sus posiciones radicales e irreductibles, donde se expresa una lealtad emocional y una mayor capacidad de movilización activa, confor-

mando así de forma más atractiva la espectacularidad de la agenda mediática.

Finalmente, el apogeo de las instancias mediáticas en su relación con el gobierno condiciona el riesgo adicional de fenómenos de captura entre ambas instancias: bien por la emergencia de grupos mediáticos privados que se convierten en la fuerza de choque de un determinado partido o bien por el uso instrumental de los medios de comunicación públicos a cargo del partido en el gobierno: supuestos en que los medios de comunicación se transfiguran así en las “fieras salvajes” de Tony Blair.

6 ■ ARGUMENTOS DE EVALUACIÓN

Nuestro recorrido por los diferentes escenarios que encuadran la acción de gobierno, siguiendo una pauta secuencial de dimensión histórica, viene en primer lugar a confirmar la dualidad de coordenadas sistemáticas de partida en las que puede encuadrarse la noción de acción de gobierno, según aceptemos su condición de variable subordinada al circuito general de la competencia política o bien su posición relativamente autónoma. La primera hipótesis parece ciertamente implicar un rechazo de toda pretensión de evaluación minimamente objetivable, en la medida en que el gobierno se configura como el objeto final de la competencia partidista, pura expresión de la hegemonía conquistada en las urnas; por lo tanto en su condición de instrumento de acción sólo podrá ser considerado en todo caso como un mecanismo orientado a asegurar la reproducción de la hegemonía electoral, normalmente mediante los instrumentos estratégicos propios de la *gobbermedia*. En consecuencia se trataría de una visión que en principio debe ser excluida como objeto directo de cualquier intento de evaluación más o menos objetivable, para entenderse más bien, en el mejor de los casos, como un instrumento de apoyo a través de las líneas de acción propias de la *gobbermedia* a determinadas estrategias programáticas a las que se atribuye una especial dimensión competitivo-electoralista.

En consecuencia el marco resultante nos ofrece distintas hipótesis alternativas de trabajo, donde la evaluación de la acción de gobierno dependerá en primer lugar del grado de imputación o responsabilidad que se haga recaer sobre los ámbitos materiales que se supone deben tratar de analizarse; lo que nos permite en principio una triple escala de posibilidades:

(A) Desde la perspectiva de la tradicional visión de la función de *impulso*, debe entenderse que, en cuanto centro motor del conjunto de la acción del estado, el gobierno sería en última instancia el responsable de todo (inclusive de las condiciones meteorológicas). Teóricamente el espectro de ámbitos problemáticos imputables sería entonces tan amplio que las posibilidades de evaluación resultarían inexorablemente desbordadas. Es un fenómeno que tiene su reflejo indirecto en el progresivo enrarecimiento del uso de los mecanismos de la responsabilidad política en términos de dimisión de ministros o responsables políticos ante alguna deficiencia grave en el ámbito propio de la gestión. En consecuencia, parece que el único circuito difuso de valoración acabaría siendo el que ofrecen las urnas, que constituirían el soporte final de los periódicos procesos de retroalimentación general del sistema. La relativa centralidad institucional de la cámara parlamentaria como arena de control de la actividad gubernamental ofrecerá en todo caso algunas posibilidades de juego para los instrumentos de control parlamentario: aunque en la práctica dependerá de la actitud asumida por los partidos en relación con el programa de investidura; es decir, en un teórico contexto de tipo consociacional la oposición podría llegar a actuar como instrumento de apoyo y control a la función de impulso de acuerdo con los compromisos originarios; pero en contextos caracterizados por su mayor competitividad, las perspectivas de que la oposición decida “autodisciplinarse” para ajustar sus parámetros de control a las líneas de impulso marcadas por la mayoría resultan casi imposibles, y la lógica del *modelo Westminster*, donde la oposición se limita a criticar al gobierno, volvería inexorablemente a hacer su reaparición.

(B) Desde la perspectiva prescriptiva de lo que debemos entender como “buen gobierno”, las claves evaluativas dependerán de los propios parámetros definitorios de la noción de buen gobierno: cumplimiento de compromisos, resolución de problemas o preparación del futuro, serían las coordenadas maestras de toda aproximación crítica. En principio la arena más adecuada para la valoración del primer parámetro sería seguramente el propio parlamento²⁸, mientras que las restantes nociones se sitúan más bien en términos de evaluación de agendas o en su caso de programas de acción. Se trata en todo caso de un campo donde, de forma desagregada, podría avanzarse en el desarrollo de líneas evaluativas de mayor consistencia a partir de un teórico espectro máximo de posibilidades de acción: el panorama resultante dibujaría una diversidad funcional entre ámbitos de representación, orientación e implementación, dando lugar a metodologías en enfoque diferenciadas, donde la propia dinámica de evaluación de políticas tendría un protagonismo creciente como instancia de objetivación evaluativa de la acción del gobierno. El problema en este caso sería que las dimensiones funcionales de las nociones de representación, orientación e implementación exigen seguramente aproximaciones metodológicas diversas, que oscilan desde sus dimensiones más abstractas como las de representación (incorporar intereses difusos, gestionar los conflictos políticos evitando que degeneren en una suerte de guerra civil, y coordinar objetivos enfrentados), de nivel intermedio como las de orientación (definir y mantener prioridades, establecer compromisos exteriores estables, innovar allí donde fallan las viejas políticas, e imponer pérdidas o frenar a los intereses más poderosos), o de dimensión propia de auténticas políticas

públicas susceptibles de una mejor concreción en el ámbito de la implementación (asignación de recursos, implementación efectiva de las políticas y aseguramiento de una cierta estabilidad a las mismas). Por supuesto, con el riesgo de un entrecruzamiento entre prioridades de difícil valoración en algunos casos: ¿a partir de qué momento puede afirmarse que una determinada política está fallando exigiendo una estrategia de innovación, si a lo mejor no ha disfrutado del suficiente plazo de estabilidad para asegurar una ponderación suficiente de sus efectos?

(C) Desde la perspectiva de la *gobernanza* (entendida ahora en su estricta proyección interactiva horizontal o “a la europea”), las posibles pautas de evaluación del gobierno resultan sustancialmente fragmentadas tanto en la escala territorial como funcional y en consecuencia la evaluación sólo podrá abordarse en primera instancia a partir de una metodología de análisis de casos; un enfoque que al final adolecerá de una inevitable limitación o parcialidad, debido a que se trata siempre de ámbitos donde las claves de la acción pública dependen finalmente de esferas de co-decisión dotadas de una dimensión múltiple y variable. El manejo de material estadístico o econométrico podrá determinar en todo caso la posición relativa de cada unidad institucional en el conjunto de referencia; pero siempre a partir de unas determinadas coordenadas temporales y de unos ámbitos sustantivos de análisis predeterminados²⁹. En definitiva, si en el contexto de los sistemas de red los gobiernos no son más que parcialmente responsables del conjunto de la acción (que se decide finalmente a partir de los procesos recíprocos de interacción o cooperación), las perspectivas de evaluación serán finalmente limitadas.

28 Excluyendo posibilidades más o menos “excéntricas” como las que pueden plantearse por ejemplo cuando determinados candidatos depositan ante notario sus promesas o compromisos electorales.

29 Cfr. una experiencia concreta en relación con la evaluación del rendimiento institucional de las Comunidades Autónomas, en J. Subirats, R. Gallego (eds.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, 2002, CIS.

El grado de concentración/desconcentración del poder se vincula así al circuito de atribución de responsabilidades gubernamentales, permitiendo naturalmente el eventual desarrollo de estrategias elusivas por parte del gobierno: cuando por ejemplo un gobierno en la recta final de la legislatura “cumple” con sus compromisos remitiendo al Parlamento un paquete de proyectos de ley, aún a sabiendas de que previsiblemente no van a ser finalmente aprobados por falta de tiempo, está tratando de transferir su responsabilidad al propio parlamento para concurrir a las urnas con “los deberes” bien hechos, utilizando a su favor criterios de evaluación de eficiencia pero eludiendo criterios de evaluación de eficacia. Del mismo modo que opera igualmente una estrategia de des-responsabilización hacia fuera cuando se atribuyen a instancias centrales o supraestatales (Madrid, Bruselas) las claves del incumplimiento de determinados objetivos o del desarrollo deficiente de ciertos programas.

La escala de posibilidades evaluativas podrá sin embargo complementarse con dos variables externas de dimensión macro: por una parte la variable estabilidad, que determina en su caso el principal soporte de la gobernabilidad del sistema; por otra la perspectiva de las capacidades del gobierno (al estilo del decálogo formulado por Weaver y Rockmann o mediante criterios similares), que marcarían en todo caso un horizonte máximo cuya secuencia se determinará sin embargo en la práctica a lo largo del tiempo a partir de la fijación de la agenda. Una agenda que, más allá de la mera definición de prioridades, debería entrar igualmente en la determinación de las posibilidades de acción y de no-acción a lo largo del tiempo.

Ciertamente el control de la agenda gubernamental, por más que se proyecte siempre en una determinada secuencia histórica, podrá progresar en términos binarios mediante el reagrupamiento de los ámbitos respectivos de acción y de no-acción. Sin embargo, el problema consiste en que desde la perspectiva de la evaluación los ámbitos elusivos de la no-acción presentan numerosas dificultades para progresar en un

sentido de ponderación cuantificable o bien objetivada: si el gobierno decide por ejemplo eludir una determinada política porque no se considera capaz de coordinar objetivos o intereses enfrentados, o porque entiende que su priorización suscitaría un desencadenamiento de tensiones que afectarían a la paz social, en este caso la lógica de la no-acción puede tener un sentido estratégico valorable de forma ambivalente.

El problema podría llegar incluso hasta el punto en que las derivaciones perversas de este planteamiento conducirían en última instancia a estimar favorablemente la procelosa hipótesis de un gobierno dedicado a la no-acción como auténtica línea estratégica original. En este caso, la agenda abandonaría su carácter instrumental al servicio de la acción para traducirse en un elemento estratégico del paradigma inverso, del mero “estar” en el gobierno, del cual teóricamente podrían llegar a deducirse incluso consecuencias positivas en términos competitivo-electorales: un gobierno que no hace nada en clave de capacidades reales de acción, pero que mantiene un alto nivel de *gobermedia* puede llegar a mantener posicionamientos valorables positivamente en clave electoral, asegurando así el éxito en la lucha competitiva por mantenerse en el poder. Con la posibilidad añadida de que, normalmente, se adopten más bien estrategias intermedias: o sea, priorización activa de política “fáciles”, de rápida ejecución y alta rentabilidad electoral inmediata, y elusión hacia el ámbito de la no acción de políticas de mayor dificultad o alto coste social.

Por lo tanto las pautas de valoración de la agenda deberán ajustarse a las claves problemáticas que determinan en última instancia su propio sentido estratégico: ¿es la agenda gubernamental un instrumento al servicio de la competitividad electoral y de las perspectivas de victoria electoral, o debe ser más bien un instrumento orientado hacia la buena gestión en términos de desarrollo efectivo de políticas públicas? ¿Es un instrumento para la *gobermedia* o una vía para avanzar en pautas sustantivas de buen gobierno?

7 ■ CONSIDERACIONES FINALES

La noción de buen gobierno puede encuadrarse sistemáticamente en torno a tres escenarios conceptuales diferenciados que se ubicarían en torno a las nociones de: gobernabilidad, gobernanza y gobermedia. Cada uno de los ellos ofrece un conjunto de valores o criterios dominantes y un determinado marco de proyección para el análisis. Aunque su superposición sucesiva en forma de distintos estratos evolutivos permita en cierta medida clarificar el ámbito estratégico fundamental desde el que se determinan las principales tareas a las que debe hacer frente el gobierno, al mismo tiempo tiende a generar un marco de creciente complejidad que dificulta al planteamiento de un determinado tipo de análisis evaluativo.

Valorar el cumplimiento de compromisos o valorar la capacidad de resolución de problemas: estas serían en principio las principales aproximaciones metodológicas desde las que podría abordarse una línea de investigación consistente orientada a asegurar una adecuada evaluación de la acción de gobierno. Ambas hipótesis vienen encuadradas operativamente en la práctica a través de la noción de agenda, entendida como instrumento estratégico de focalización de la acción de gobierno; aunque se trata de una categoría que, además de tener una proyección binaria de difícil análisis en la práctica (en términos de acción *versus* no-acción), puede acabar por convertirse en manos del propio gobierno en un instrumento manipulador destinado a falsear, en clave competitivo-electoral, la consistencia de sus propias realizaciones.

La paradoja sería que el abordamiento del problema desde algunos de los enfoques más novedosos como la *gobernanza* o la evaluación de políticas públicas, conduzca finalmente hacia visiones elusivas que parecen desplazar el análisis de las capacidades del go-

bierno desde la esfera del propio gobierno *stricto sensu* hacia nuevos horizontes públicos, acaso algo ajenos o difusos, como el funcionamiento de un sistema en red, o como el puro desplazamiento del eje de gravedad de la acción pública hacia las organizaciones o instituciones públicas encargadas bien de la dirección e implementación de ciertas políticas públicas (agencias prestadoras) o bien de la regulación de un determinado segmento de la vida pública (agencias regulativas). No siempre los ámbitos de imputación de responsabilidades entre los distintos elementos de un circuito de acción parecen estar, desde la perspectiva de la *gobernanza*, suficientemente bien definidos: responsabilidad política y responsabilidad de gestión compartirían pues fronteras permeables y fronterizas que complican en la práctica toda perspectiva de evaluación.

En consecuencia nos enfrentaríamos así a la paradójica hipótesis de que la arena más adecuada para abordar una evaluación de la acción del gobierno debería en rigor proyectarse más allá del propio gobierno: una hipótesis que no carece de referencias en la doctrina, bien sea a partir de un desplazamiento de la centralidad institucional del propio gobierno (en el sentido de Luhmann)³⁰ o incluso desde la provocadora hipótesis de una "*gobernanza sin gobierno*" (Rhodes)³¹.

En alguna medida se trata de una hipótesis que estaba ya presente en las más viejas teorías de la administración y la burocracia: frente al ámbito evanescente y plural de la política (donde en rigor se mueve el gobierno), las claves de la acción dependerían más bien de los circuitos instrumentales de los aparatos públicos encargados de asegurar unas políticas públicas eficaces. En consecuencia, el mejor gobierno sería entonces el que permite o facilita una actuación eficiente por parte de los aparatos instrumentales en-

30 *op. cit.*

31 R.A.V. RODHES, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, 1997, Open University Press.

cargados de la acción: y así el gobierno acabaría configurado finalmente como la pura batuta que permite el desarrollo de las potencialidades instrumentales de los elementos que componen la orquesta. Especialmente si tenemos en cuenta que tales soportes instrumentales operan normalmente dentro de marcos programáticos generales preestablecidos (Constitución, cartas de derechos o cartas de servicios) que deben ajustarse en la práctica a claves de consensos con el tejido social afectado.

Por lo tanto, el primer y fundamental elemento de toda agenda gubernamental debería ser el aseguramiento de su propia capacidad instrumental: o sea, una política de gestión pública que asegure el desarrollo efectivo de los programas de acción y su mantenimiento a lo largo del tiempo. Pero paradójicamente una política de este tipo implicaría renunciar tanto al tradicional modelo maxweberiano de la burocracia legal-racional o de tipo condicional, como al horizonte originario de la *spoils system*, es decir, a la concepción del gobierno como mero elemento de la hegemonía política conquistada por un determinado partido en las urnas y traducible en el nombramiento de altos cargos. Las exigencias de un buen gobierno parecen imponer así un paradójico alejamiento de los componentes partidistas que constituyen su tradicional soporte y una búsqueda de elementos de innovación instrumental para asegurar un modelo de gestión pública más eficiente.

En todo caso la instrumentalización de tareas directivas que tradicionalmente se expresan desde la perspectiva del nombramiento de altos cargos, deberían ser sustituidas por funciones de orientación estratégica entendidas básicamente en el sentido de *priority setting*. El gobierno se moverá finalmente en este campo entre dos ejes de tensión: por una parte tratando de reforzar el control instrumental de los circuitos de acción, con sus riesgos inherentes de colonización de las esferas de gestión y politización del nombramiento de directivos o altos cargos; o bien mediante el respeto de la autonomía institucional de las instancias de acción y la aplicación de controles estratégicos relacionados con el cumplimiento de objetivos ■