
ESTUDIOS

La agenda del gobierno¹

Antonio Porras Nadales

Resumen: En la actualidad asistimos a nuevas elaboraciones de la ciencia política concernientes al poder ejecutivo. El autor, que publicó el pasado año (2014) una monografía dedicada precisamente a gobernabilidad, gobernanza y gobermedia, explora en este estudio los cambios acaecidos en la época de los gobiernos débiles. En un momento de crisis de confianza en la omnipotencia de los mercados, se renueva la búsqueda de confianza en un diseño institucional nuevo como proyección operativa política con gobiernos que cumplan con las expectativas que demandan sus compromisos electorales. Existe un renovado marco de confianza electoral que genera una nueva valoración del compromiso entre los poderes legislativo y ejecutivo, así como entre la acción política (*politics*) y por las políticas públicas (*public policies*). La hasta ahora predominante “lógica de la programación”, a causa de la resistencia de la realidad, puede acabar siendo sustituida por la lógica de la no acción. A ese paradigma se consagra el tercer apartado, con una referencia explícita a la persistente crisis del Estado social o intervencionista. La lógica de la no-acción impondría una transformación de la agenda ideal del gobierno, abriendo paso a un desplazamiento del ámbito institucional, que entiende que el Gobierno es el motor del Estado intervencionista, dando paso al protagonismo social. A partir de esa constatación, el autor se refiere a diversos modelos de agenda, con diversos escenarios entre los que tiene entrada el esencial de la opinión pública. Las categorías de gobernabilidad y gobernanza, se ven hoy completadas por la de gobermedia, que llega incluso a promover respuestas virtuales, de las que los efectos prácticos son bastante secundarios. Todo ello nos llevaría a un nuevo contexto post-intervencionista del Estado. El estudio se interna a partir de aquí en una descripción de la agenda de la gobernabilidad, que podría escorarse a una especie de democracia subsidiaria o del llamado “paternalismo libertariano”; junto a ésta, la agenda de la gobernanza desarrollaría la línea tradicional intervencionista a través de las políticas públicas, entendidas éstas sectorialmente, aunque sustentadas en orientaciones generales gubernamentales. Junto a ambas agendas (gobernabilidad, gobernanza), cobra relieve

¹ Universidad de Sevilla. Una versión de este artículo aparecerá como colaboración en el homenaje al profesor Lucio Pegoraro (Universidad de Bolonia).

la agenda de gobermedia que pretende la captación instantánea de un mensaje como acto de gobierno, aunque sólo sea una palabra, una acción virtual. Ya no se trata de una acción de gobierno en sentido estricto, sino de una declaración de intenciones. Toda esta complejización de la agenda del gobierno que se ha descrito sucede en nuevos entornos problemáticos, a cuya descripción está dedicado el apartado quinto. En la conclusión el autor subraya que el eje del debate sigue girando en torno al Estado intervencionista, con un trasfondo decisivo para comprender la agenda implícita de las principales políticas públicas. Sólo esta constatación permitirá un modelo de gobernanza centrado en el diseño eficiente de una acción intervencionista.

Palabras clave: *Agenda del gobierno, buen gobierno, capacidades (capabilities), decisiones públicas, diseño institucional, Estado intervencionista (Estado de bienestar), gobermedia, gobernabilidad, gobernanza, gobierno débil, lógica de la “no acción” (nondecisionmaking), momento de oportunidad (policy window), partidos “atrápalo todo” (catch all), “salir del paso” (muddling through), tecnocracia.*

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2015.

The government's agenda

Abstract: Today we are witnessing new elaborations of political science pertaining to executive power. The author, who published a monograph dedicated precisely to governance, governance and gobermedia, last year (2014) explores in this study the changes that have occurred in the time of weak Governments. At a time of crisis of confidence in the omnipotence of markets, renewed the search for confidence in a new institutional design as political operative projection with Governments that meet expectations that demand its electoral commitments. There is a renewed framework of electoral confidence generated by a reassessment of the commitment between the powers, legislative and Executive, as well as between political action (politics) and by public policies (public policies). The hitherto predominantly “logic programming”, because of the resistance of reality, can end up being replaced by the

Le programme du gouvernement

Résumé: Aujourd’hui, nous assistons à des nouvelles élaborations en science politique relatives au pouvoir exécutif. L’auteur, qui l’an dernier (2014) a publié une monographie consacrée précisément à la gouvernance, gouvernance et gobermedia, explore dans cette étude les changements qui ont eu lieu à l’époque des gouvernements faibles. Un temps de crise de confiance dans la toute-puissance des marchés, a renouvelé la recherche sur la confiance dans une nouvelle conception institutionnelle comme une projection du dispositif politique avec les gouvernements qui répondent aux attentes que demandent les engagements électoraux. Il y a eu une confiance générée par un cadre nouveau et une réévaluation de l’engagement entre les pouvoirs, législatif et exécutif, comme bien qu’entre l’action politique (*politics*) et par les politiques publiques (*public policies*). Le jusque maintenant dominante

logic of non-action. Third paragraph, with an explicit reference to the continuing crisis of the social or interventionist State is devoted to that paradigm. The logic of non-action would impose a transformation of the ideal agenda agenda of the Government, paving the way for a shift in the institutional field, who understands that the Government is the engine of the interventionist State, social prominence. From this observation, the author refers to different models of agenda, with various scenarios including the essential public has input. Categories of governance and governance, are now completed by gobermedia, which reaches even to promote virtual responses, of which the practical effects are quite secondary. All this would lead us to a new post-intervencionista context of the State. The study goes from here in a description of the agenda for governance, which could escorar to a kind of subsidiary democracy or so-called "paternalism libertariano"; next to this, the governance agenda would develop him traditional interventionist line through public policies, understood these sectors, although underpinned by Government guidelines. With both agendas (governance, governance), cobra relieve the agenda of gobermedia which aims to capture instant message as an act of Government, even just a Word, a virtual action. It is not an action of Government in the strict sense, but a declaration of intent. All this complexity of the agenda of the Government that has been described happens in new problematic environments, to whose description the fifth section is devoted. In the conclusion the author underlines that the axis of the debate is revolving around the interventionist State, with a background that is crucial to understand the implicit agenda of major public policy. Only this finding will allow a governance model focused on the efficient design of an interventionist action.

«programmation logique» peut finir par être remplacée, en raison de la résistance de la réalité, par la logique de l'inaction. Après la crise du social, l'État interventionniste peut se trouver devant la logique de l'inaction qui imposerait une transformation de l'idéal de l'agenda du gouvernement, qui comprend que le gouvernement est le moteur de l'État interventionniste, ouvrant la voie à un changement dans le domaine institutionnel. De ce constat, l'auteur se réfère à des modèles différents, avec des divers scénarios. Les catégories de gouvernance et de gouvernement sont maintenant déterminés par celle de gobermedia, qui atteint même à promouvoir des réponses virtuels, dont les conséquences pratiques sont tout à fait secondaires. Tout cela nous conduirait à un nouveau contexte pour l'État post-interventionniste. L'étude va d'ici une description de l'agenda pour la gouvernance, qui pourrait évoluer vers à une sorte de démocratie subsidiaire ou à ce qu'on appelle «paternalisme libertarian»; à côté de cela, l'agenda de la gouvernance se développerait la ligne interventionniste traditionnelle par le biais de politiques publiques, bien que soutenue par les directives du gouvernement. Avec les deux ordres du jour (gouvernance, gouvernance), prend relief le gobermedia, qui vise à capter les messages instantanés comme un acte de gouvernement, même juste un mot, une action virtuelle. Il n'est pas une action du gouvernement dans le sens strict, mais une déclaration d'intention. Toute cette complexité de l'agenda du gouvernement qui a été décrite arrive dans le contetxe des nouveaux environnements problématiques, dont la description est faite dans la cinquième section. Dans sa conclusion, que l'auteur souligne que l'axe du débat est tournant autour de l'État interventionniste, avec un fond qui est crucial de comprendre l'agenda implicite des grandes politiques publiques. Seulement cette découverte permettra à un modèle de

Keywords: *Agenda of Government, good governance, capabilities, public decision-making, institutional design, interventionist State (welfare State), gubermedia, governance, feeble government, nondecisionmaking, policy window, "catch all" parties, muddling through, technocracy.*

gouvernance axé sur la conception efficace d'une action interventionniste.

Mots-clés: *Agenda (programme) du gouvernement, bonne gouvernance, compétences (capabilities), décisions publiques, dessein institutionnel, État interventionniste (État-providence), gubermedia, gouvernance, gouvernement, gouvernement faible, paradigme de la "non-action" (nondecision making), temps d'opportunité (policy window), partis pour «se fourrer en tout» (catch all parties), "débrouillardise" (muddling through), technocratie.*

I. Introducción: la era de los gobiernos débiles

Una doble serie de argumentos parece estar afectando a la tradicional centralidad institucional de los ejecutivos, condicionando su posición de protagonismo creativo y directivo asumida históricamente: una posición que había permitido concebir al gobierno como el centro motor del Estado intervencionista propio del siglo XX. Por una parte, se trataría de argumentos que afectan a la concepción y al modo de ejercicio del poder político, normalmente concentrado en las manos de un ejecutivo que nace de la mayoría. Por otra, son argumentos que se refieren alternativamente al protagonismo creciente de la sociedad, implicando en consecuencia un debilitamiento paralelo de la instancia estatal.

En algunos casos se trata de planteamientos que han llegado a alcanzar la categoría de auténticos éxitos editoriales, como sucede con el provocador *El fin del poder*, del exdirector de la revista *Foreign Affairs* Moisés Naim², cuya triple serie de categorías incrementales (más demandas sociales, más movilizaciones de tipo demográfico y migratorio, y transformaciones subsiguientes en las mentalidades, con especial impacto en las clases medias), dibujan un panorama de multiplicación de los puntos de veto sobre los "tradicionales" centros de poder (es decir, sobre los gobiernos de los Estados), que acabarían inexorablemente debilitados.

Ciertamente, la categoría del *gobierno débil* no puede considerarse como una absoluta novedad, aunque a veces se suele confundir con la de los gobiernos tecnocráticos (cuya "debilidad" dependería acaso de claves diferentes). En una

² NAIM, M. (2013) *El fin del poder*, Madrid, Debate.

perspectiva elemental y aritmética, gobiernos débiles serían ciertamente los que cuentan con mayorías de apoyo débiles o relativas, lo que suele implicar no sólo unas claves de estabilidad relativamente precaria sino también una cierta dificultad para llevar a cabo políticas transformadoras de gran calado. Sin embargo este encadenamiento negativo entre factores estructurales (la estabilidad precaria del ejecutivo, por el apoyo de mayorías débiles) y factores funcionales (su incapacidad para desarrollar políticas intervencionistas consistentes) no implica la automaticidad de la ecuación alternativa: pues puede suceder con frecuencia que gobiernos estables sustentados en amplias mayorías tampoco sean capaces de desarrollar políticas públicas eficaces debido a otro tipo de factores relacionados con el propio diseño de la acción de gobierno.

Desde una perspectiva más sistemática, podría afirmarse que la primera construcción teórica consistente acerca de la posición relativamente débil del gobierno se encuentra en Luhmann³, donde la noción de crisis de reflexión del centro gubernamental del sistema se dibujaba como una consecuencia no ya (sólo) de la sobrecarga de demandas impactadas sobre el gobierno en el contexto expansivo del Estado de bienestar, sino particularmente del carácter crecientemente complejo y contradictorio de las mismas, imponiendo una crisis de racionalidad o de reflexión que rompería con las pretensiones de un tipo de respuestas de carácter unitario-racional-sistemático procedentes del gobierno, entendido como "centro" motor del sistema. De ahí la subsiguiente vía de salida de dibujar distintos subsistemas (judicial, político, mediático, etc.) en torno a los cuales el gobierno actuaría finalmente desde una perspectiva más bien de tipo relacional y con una pretensión de racionalidad limitada.

Si nos remitimos algo más al pasado, podría recordarse que, desde una visión acaso más pragmática y simplificada, el argumento estaba ya parcialmente presente en la literatura norteamericana a través de la categoría denominada "*muddling through*", elaborada por Charles Lindblom⁴. Una visión que en la práctica venía a romper con todos los imaginarios del orden racional-sistemático de la modernidad (tradicionalmente más europeos que norteamericanos), disolviendo en consecuencia toda perspectiva de previsibilidad (y por lo tanto de seguridad) en la actuación gubernamental, e imponiendo al mismo tiempo una cura de humildad frente a la dimensión prometeica atribuida tradicionalmente a las instancias gubernamentales. Implicaría la ubicación de la acción gubernamental ante un marco de complejidad

³ LUHMANN, N. (1982) *Teoría política en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza.

⁴ LINDBLOM, Ch. (1959) "The Science of "Muddling Through": *Public Administration Review*, 19, 2.

frente al cual los instrumentos cognitivos públicos resultan siempre limitados y donde, en consecuencia, los gobiernos se limitarían en la práctica a ir tirando o a ir haciendo “cositas” según lo permitieran las circunstancias o las posibilidades.

En todo caso cabe plantear la perspectiva alternativa, según la cual gobiernos sólidos y estables apoyados en amplias mayorías pueden desarrollar una cierta miopía perceptiva en el desenvolvimiento de sus tareas de gobierno, limitando su capacidad de diálogo y negociación ante el entorno pluralista debido a la exacerbación de una estrategia más o menos autista o endocentrada. De donde resultaría paradójicamente una valoración alternativa favorable de los gobiernos débiles⁵. Ciertamente, desde una perspectiva estrictamente política las claves explicativas de las teóricas ventajas de un gobierno débil resultarían en principio evidentes: frente a la proyección unívoca o auto-referencial de la acción de gobierno que se genera en los supuestos de amplia mayoría en manos de un sólo partido, los gobiernos con mayorías débiles o relativas no tendrán más remedio que abrirse inexorablemente a la presencia del pluralismo, imponiendo el recurso a los mecanismos del consenso, la negociación y el compromiso. Lo que permitiría la emergencia no sólo de una agenda más plural o abierta sino también de un mayor grado de legitimación final de las decisiones, incrementando en paralelo sus niveles de eficacia. Aunque, del otro lado de la moneda, aparecería el riesgo alternativo: y es que la noción de gobierno débil, además de situar en una cierta precariedad a la propia agenda del gobierno, deriva directamente hacia el riesgo de la no-acción, que constituye en la práctica el lado oscuro o negativo de la propia agenda gubernamental.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, Dente y Subirats⁶ han ilustrado recientemente las dificultades para llevar a cabo políticas públicas innovadoras en un contexto democrático avanzado, donde el incremento de los circuitos de presencia participativa en la adopción de decisiones o programas públicos implica paralelamente un crecimiento de los puntos de veto, reduciendo así la acción administrativa o bien a la pura inercia o bien hacia la lógica de la no-acción.

En todo caso, parece claro que las visiones más o menos relativizadoras de la autonomía creativa de los gobiernos se multiplican a escala cuando se proyectan sobre el ámbito de desbordamiento territorial y creciente interdependencia que

⁵ Categoría que se hace popular desde los años ochenta a partir de DONOLO, C. y FICHERA, E. (1981) *Il governo debole. Forme e limiti de la razionalità politica*, Bari, De Donato.

⁶ DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

trae consigo el proceso general de *globalización* del universo contemporáneo. O sea, a los fenómenos de relativa debilidad “endógena” del gobierno, se añadirían factores de carácter “exógeno” que al final vienen a restringir la autonomía de los ejecutivos en el diseño y gestión de su propia agenda. Algo que se ha incrementado dramáticamente a partir de la crisis económica desencadenada a finales de la primera década del presente siglo.

Alternativamente, la supuesta crisis del gobierno implicaría un mayor grado de protagonismo activo de la sociedad civil, aunque con la peculiaridad de que las “demandas” de la sociedad son generalmente expresión del propio pluralismo subyacente; es decir, demandas fragmentarias y dispersas, frecuentemente contradictorias, que por su propia naturaleza se oponen a la dimensión general y unitaria sobre la que se mueve en principio la filosofía gubernamental. Por más que tales demandas consigan expresarse a través de soportes tecnológicos inmediatos o de redes sociales, se trata en cualquier caso de un fenómeno que incrementa el grado de disolución o desarticulación de las previsiones gubernamentales. Aunque su dimensión crítica sólo se alcanza en supuestos de protesta generalizada que pueden llegar a suponer un auténtico colapso de la agenda gubernamental. En definitiva, el desarrollo de pautas democráticas avanzadas que tienden a incrementar el “empoderamiento” de la sociedad civil determina paralelamente un debilitamiento alternativo de la instancia gubernamental entendida como centro motor del sistema.

Toda esta amplia y difusa fenomenología parece que contribuye finalmente a diluir los perfiles de la acción de gobierno, al menos desde su tradicional perspectiva sistemática o unitario-programática y, en consecuencia, estimula la preocupación por el estudio de las claves y factores que condicionan en la práctica la configuración de la agenda gubernamental.

2. El marco programático de partida

El marco de partida para una comprensión actualizada de la agenda gubernamental responde a un escenario histórico ubicable a mediados del siglo XX, en unas coordenadas temporales que coinciden con la emergencia del Estado social intervencionista tras la segunda posguerra. Se trata de un modelo donde predomina la concepción esencialmente *programática* de la agenda del gobierno, en un contexto histórico que coincide igualmente con la eclosión del *Estado de Partidos* y el surgimiento de los modernos partidos *catch all*. Lo que, unido

a la extensión de los instrumentos propios del constitucionalismo racionalizado gestado en entreguerras⁷, dibujaba un marco de estabilidad gubernamental que facilita el desarrollo de una estrategia programática por parte del ejecutivo. Una estrategia que, en términos generales, respondía a una cierta filosofía keynesiana encontrando su soporte legitimador en los nuevos derechos sociales y de bienestar así como en las normas finalistas y programáticas incluidas en las Constituciones tras la segunda posguerra.

La concepción programática de la agenda del gobierno se corresponde pues con un periodo de respuesta a la crisis de los modelos liberales vigentes hasta principios del siglo XX y, más particularmente, a la crisis económica que sigue al *crack* bursátil de 1929⁸. Una primera característica sería pues su adecuación a la visión unitario-verticalista propia del primer Estado social⁹, que tiende a acentuar la centralidad de un ejecutivo despojado ya de las reminiscencias monárquicas propias del siglo XIX, y que asume ahora una función de dirección centralizada de la dinámica del Estado.

Pero al mismo tiempo, y desde el punto de vista de la propia sociedad, la concepción programática de la agenda del gobierno constituye una construcción generadora de legitimidad y de confianza en la medida en que, para la sociedad civil, prelude una auténtica "construcción del futuro" por parte del gobierno: y en un contexto histórico donde la confianza ciega en el mercado ha decaído, un futuro predecible configurado globalmente desde el propio Estado será, para el conjunto de la ciudadanía, un factor generador de seguridad (sobre todo en sociedades que, como la europea, acababan de sobrevivir a dos guerras mundiales). Para mayor consistencia, el diseño institucional se va a configurar en los sistemas parlamentarios europeos como un auténtico compromiso (para algunos de naturaleza cuasi-sinalagmática) entre ejecutivo y legislativo; lo que compromete así al conjunto del Estado a partir de un marco de confianza política (y se supone que, al mismo tiempo, social) de la que deriva en último término el conjunto de la actuación estatal.

⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1936) *Les Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, LGDJ.

⁸ LOWI, Th. (1989) *The end of Liberalism*, Nueva York, Norton.

⁹ Donde, a diferencia del Estado liberal, en el cual se suponía que los principios de justicia o de igualdad emanaban de la lógica del mercado y por lo tanto de la esfera de la sociedad civil, se pasa a entender que es el Estado el auténtico "creador" de todo orden de racionalidad o de justicia que, en consecuencia, se impondrá siguiendo una lógica *top-down* o de tipo verticalista. Cfr. PORRAS NADALES, A. (1988) *Introducción a una Teoría del Estado Postsocial*, Barcelona, PPU.

Todo ello significa pues que, en su origen, la noción de agenda del gobierno se diferenciaría radicalmente de la visión de la “*agenda setting*” propia del ámbito de las políticas públicas¹⁰, donde en rigor la dinámica de la acción se focaliza en torno a la aleatoria categoría de la “*policy window*” entendida como un momento de oportunidad más o menos coyuntural que debe ser aprovechado por la esfera gubernamental, pero que en rigor no es “creado” por la misma. Frente a esta visión coyuntural o circunstancial, la construcción originaria de la agenda del gobierno en la tradición parlamentaria europea se aproximaría más a las reminiscencias propias de la planificación soviética (que alcanzaba su apogeo en la segunda mitad del siglo XX) imponiendo un diseño racional–verticalista de la acción que teóricamente impregna de seguridad jurídica y de confianza ciudadana al conjunto del sistema.

Las quiebras de esta configuración originaria, que había encontrado seguramente su mejor expresión doctrinal en la categoría italiana del “*indirizzo politico*”, comienzan a percibirse a partir del último tercio del siglo XX. Quizás sea en el ámbito económico donde de forma más temprana empiezan a detectarse las insuficiencias de la programación gubernamental, particularmente a partir de la primera crisis petrolífera de 1973 y la emergencia del fenómeno de la *stagflation*, donde se reflejaría una quiebra sustancial del primer optimismo keynesiano que estaba en la misma base del Estado de Bienestar. La previsibilidad y la racionalidad de las propuestas programáticas, así como la propia capacidad instrumental de los aparatos estatales comenzaban así a experimentar evidentes quiebras. Richard Rose relativizaba a comienzos de los años ochenta¹¹ el grado de autonomía operativa del gobierno sobre el presupuesto estatal, al situar su capacidad real de maniobra en apenas algo más del cinco por ciento. La experiencia fracasada del primer gobierno Mitterrand en Francia a comienzos de la década de los ochenta se considera como la más conocida prueba de fuego en este ámbito.

Seguramente son más complejos y difusos los condicionamientos que impone la política *exterior* sobre la agenda del gobierno, considerando el impacto de los cambios históricos que trae consigo la disolución de la Unión Soviética y la evolución desde un universo bipolar propio de la Guerra Fría hacia la inexorable emergencia de la globalización, que se visualiza especialmente a partir de la década final del siglo XX.

¹⁰ Una concepción que aparece algo más tardíamente en el tiempo. Cfr. KINGDON, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and public policies*, Nueva York, Longman (Boston 1984, Little Brown).

¹¹ ROSE, R. (1984) *Understanding big government. The programme approach*. Londres, Sage.

Sin embargo cabe decir que el núcleo problemático central donde se sustancia la proyección operativa de la agenda del gobierno se va a situar lógicamente en el ámbito de *la política* (o, complementariamente, en el de *las políticas*). De entrada, debe recordarse que la esfera donde se ubica el marco de debate acerca de la agenda gubernamental suele ser normalmente la arena parlamentaria y que, en consecuencia, los argumentos de valoración acerca del cumplimiento efectivo del marco programático-finalista comprometido por el ejecutivo al comienzo de la legislatura se sitúan en un plano estrictamente "político". Lo que, en sentido negativo, significa que ni existen instrumentos de control jurídico sobre el cumplimiento efectivo de los objetivos programáticos establecidos, ni mucho menos un control evaluativo de naturaleza técnica¹².

A lo que se añade un argumento complementario de carácter contextual: y es que la consistencia a medio o largo plazo de los lineamientos programáticos ofrecidos por el gobierno ante el parlamento dependerán del grado de estabilidad general del sistema durante el periodo de cuatro años que dura la legislatura. Es decir, el gobierno actuará congruentemente ante la realidad (de acuerdo con sus compromisos asumidos inicialmente) siempre que la propia realidad se mantenga por su parte más o menos estable en términos históricos. Pero cualquier coyuntura de crisis, cualquier acontecimiento o chispazo imprevisto, cualquier cambio en las pautas de evolución histórica, puede descabalar por completo la congruencia de la programación gubernamental.

Y sin embargo, paradójicamente, la dinámica de legitimación parlamentaria del gobierno, basada en la confianza originaria adquirida en las urnas y en el cumplimiento efectivo de las promesas ofrecidas al electorado, no solamente mantiene su congruente vigencia institucional en el tiempo, sino que tiende a trasladarse y a generalizarse hacia la propia ciudadanía. Cabría entonces decir que los ciudadanos "quieren" o apoyan a gobiernos que cumplan efectivamente sus promesas: o más bien a partidos que, una vez en el gobierno, cumplen con sus compromisos electorales.

Lo que significa pues que, en teoría, la agenda del gobierno tendría que ser "creada" por el propio gobierno en el momento originario de la legislatura de acuerdo con los compromisos electorales adquiridos, sin que ni los medios de comunicación ni la propia dinámica social tengan en rigor capacidad para interferir sobre la misma, más allá de la focalización coyuntural de algunas prioridades. Es decir, la

¹² PORRAS NADALES, A. (2007) "Evaluar la acción de gobierno", *Nuevas Políticas Públicas*, nº 3, Sevilla, IAAP, 59-82.

agenda del gobierno, una vez formulada y aprobada en la investidura, debería tener un carácter autónomo y resistente a las interferencias de la sociedad civil o de los intereses organizados, y se mantendría estable durante al menos un período de cuatro años. Lejanas reminiscencias del ideal planificador soviético tan en boga en los años sesenta.

Por supuesto, se supone que los soportes democráticos sobre las que se sostiene tal agenda gubernamental reposan en el apoyo electoral obtenido por el partido ganador de las elecciones, sobre la base de un determinado programa. Luego las claves originarias de tal proceso serían en realidad anteriores al propio momento de surgimiento del gobierno en el acto de investidura: el "compromiso" entre legislativo y ejecutivo que asegura el nacimiento del gobierno ha debido ser precedido en realidad de un compromiso electoral entre los ciudadanos y el partido o partidos que obtienen la mayoría.

Aunque debe recordarse que este marco de confianza electoral opera igualmente en clave puramente política: pues los electores no podrán reclamar ante los jueces el cumplimiento efectivo de las promesas formuladas por los candidatos gubernamentales, ni cabrá la revocación del mandato representativo. Y en cuanto al grado de racionalidad, de coherencia, de corrección en el diagnóstico de la realidad, o incluso de posibilidades de realización efectiva de las propuestas contenidas en el programa, serán aspectos más o menos vagos o inconcretables y, por lo tanto, relativamente secundarios. El programa electoral se configura así como un gran teclado seductivo sobre el cual deberán componerse las melodías y las armonías correspondientes: y parece que la partitura deberá escribirse desde la propia agenda gubernamental.

Pero incluso aceptando que todas estas coordenadas más o menos ideales sobre las cuales se monta la concepción programática de la agenda del gobierno puedan cumplirse hipotéticamente, se supone o se espera siempre que las iniciativas gubernamentales se traduzcan finalmente en determinados *productos* (outputs), generando así ciertos *resultados* (outcomes) en términos de impacto sobre la realidad social. O sea, la agenda del gobierno contiene propuestas de acción, como se corresponde con un contexto intervencionista propio del Estado social, que deberán generar determinados resultados transformadores sobre el tejido social. Donde se refleja pues una concepción verticalista o *top-down* de la acción pública, desde la cual el gobierno se ubicaría como el centro motor de un entramado institucional de tipo mecánico cuya actuación causal provoca de forma más o menos "automática" unas determinadas consecuencias sobre la realidad social. Una presunción cuya vigencia en la realidad se mostraría pronto bastante dudosa.

Por supuesto, de forma simplificada puede entenderse que en primera instancia los “productos” de la actividad de programación gubernamental serían leyes: algo perfectamente congruente en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque seguramente más aleatorio en los sistemas presidenciales¹³. O, incluso, desde la perspectiva del ejecutivo, el compromiso podría limitarse más bien a la simple presentación de proyectos de leyes (puesto que su aprobación efectiva no estaría ya en las manos del propio gobierno, sino de la cámara): lo que explica seguramente la perversa dinámica que atenaza a algunos gobiernos en la recta final de la legislatura, tratando de multiplicar los proyectos de leyes “presentados”, con el objetivo de cumplir con los compromisos programáticos, aún a sabiendas de que la aprobación de tales leyes seguramente carecerá ya del plazo de tiempo necesario antes de la disolución parlamentaria.

Sin embargo, teóricamente, los “productos” emanados de la agenda gubernamental (en su caso las leyes) deberán acabar generando algunos resultados en términos de impacto sobre el tejido social. Y éste sería el momento decisivo en que la arena de la política (*politics*), donde hasta ahora se habría desenvuelto el proceso, comienza a ser sustituida por la arena de las políticas (*policies*).

Ahora bien, determinar desde esta nueva perspectiva la vigencia efectiva de la agenda gubernamental sobre la base de los resultados finales obtenidos, implica en cierta medida “cuestionar” la propia eficacia del Estado social en su conjunto; o incluso cuestionar nada menos que la eficacia de las leyes en un Estado de Derecho. Es decir, supondría “problematizar” los propios resultados o consecuencias finales de la actividad intervencionista del Estado social en su conjunto, lo que implica un cierto desplazamiento del punto crítico desde el propio gobierno hacia el conjunto del sistema. Y esto es algo que viene a suscitar ciertamente posiciones de aceptación o rechazo en clave puramente ideológica; especialmente cuando el discurso recurrente del neoliberalismo siempre parece encontrar claves de crítica contra un Estado social que a lo largo del siglo XX, y en base a su puro intervencionismo, estaría estrangulando la verdadera fuente de la riqueza de las naciones, el mercado.

Pero más allá del debate puramente ideológico, el enfoque de políticas públicas (aunque tardíamente acogido en Europa) viene a introducir una complejidad añadida en la medida en que el análisis de la agenda gubernamental (recordemos, fijada en principio en clave de mera programación) se verá ahora enfrentada

¹³ CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. y SAIIEGH, S. M. (2004) “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”: *British Journal of Political Science* 34.

a todo un marco problemático que se sitúa más bien en la esfera instrumental o de implementación. O incluso más: a todo un complejo diseño procesual de las propias políticas públicas que afectaría como mínimo a: consensos sociales previos, diseño estratégico, mecanismos de implementación y uso de instrumentos evaluativos destinados a retroalimentar el proceso de forma permanente; todo ello en respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. O sea, un panorama procesual complejo y problemático que se mueve ahora más bien en la esfera directiva de la administración y la burocracia y no tanto en la del propio órgano gubernamental.

Pero será en torno a este panorama complejo del intervencionismo público donde al final van a reposar las claves de las que dependerá la posibilidad de obtener resultados positivos de la propia actuación gubernamental; es decir, las claves sobre las que pivota en última instancia el éxito histórico del Estado social. Lo que debería implicar, en teoría, todo un proceso histórico de aprendizaje institucional orientado a tratar de mejorar a lo largo del tiempo la eficacia de los instrumentos intervencionistas al servicio de los horizontes finalistas y programáticos establecidos globalmente en la Constitución y concretados por el gobierno en cada legislatura.

Por más que la tradición “weberiana” europea permitiera inicialmente operar bajo la ficción de que la tradicional burocracia legal-racional sería capaz por sí misma de adaptarse a estos nuevos requerimientos finalistas de la acción intervencionista (en todo caso, siguiendo una simple pauta de crecimiento cuantitativo), la propia realidad se iba a encargar de demostrar por sí misma que, en términos tanto de eficiencia como de eficacia, no existe ningún automatismo mágico que permita a los aparatos de la administración pública alcanzar los objetivos propuestos por la agenda gubernamental.

La agenda del gobierno comienza así a embarrancarse en un cúmulo de ámbitos problemáticos emergentes que no dependen ya de la esfera estrictamente “política”: diseños estratégicos deficientes, rechazos sociales sobrevenidos, atranques o bloqueos burocráticos, resistencias corporativas, deficiencias técnicas u organizativas, críticas mediáticas, rechazos de *lobbies* organizados, desafección ciudadana, etc. Por no hablar incluso de factores externos más aleatorios, como coyunturas económicas negativas o eventos exteriores imprevistos que condicionan la agenda. En resumen, las propuestas de acción de los gobiernos comprometidas ante la cámara y ante la propia ciudadanía durante un periodo de cuatro años, corren el riesgo de embarrancarse finalmente en la práctica entre los complejos entresijos de la propia acción pública, enfrentando así a la agenda gubernamental ante el abismo de su propio fracaso.

3. El paradigma de la no-acción

De este modo, la lógica de la programación, que constituía una suerte de escenario unívoco de referencia para una comprensión analítica de la agenda del gobierno entendida como una proyección de futuro del conjunto del Estado, comienza a presentar emergentes insuficiencias que se ubican en una perspectiva crítica o negativa: o sea, objetivos que no se logran, resultados que no se alcanzan, impactos previstos que finalmente no se consiguen; en definitiva, recursos públicos movilizados por el gobierno en una estrategia fracasada y estéril. El proceloso horizonte de un futuro prediseñado que nunca alcanza a convertirse en presente. Sería, al final, el choque con la propia realidad, que devuelve la programación gubernamental hacia una frustrante dimensión negativa, donde la acción, en rigor, puede acabar siendo sustituida por la no-acción.

De este modo y con el propio transcurso del tiempo, la lógica de la no-acción, más allá de su dimensión inicial de puro fracaso del gobierno, va a desplegar una inexorable sinergia de *aprendizaje*, de tal manera que la dimensión crítica o negativa –en términos de resultados incumplidos– puede acabar convirtiéndose en rigor en un cálculo preventivo que el propio gobierno puede tratar de desencadenar con anterioridad, o en todo caso simultáneamente a su propia programación; hasta el punto de poder incluirse en las propias previsiones gubernamentales mediante un estudio estratégico de posibilidades. Lo que significaría que finalmente la agenda del gobierno no se determinará de forma exclusiva en base a unas previsiones positivas de actuación sino en base a una estrategia de tipo *binario* donde se irán concretando a lo largo del tiempo tanto las previsiones de acción como las de no-acción. Y en este escenario, el gobierno podrá desplegar todo un conjunto de cálculos estratégicos donde no se tratará solamente de cuantificar el coste de toda actuación positiva (en términos tanto de recursos movilizados como de obstáculos o puntos de veto a superar) sino también, paralelamente, las posibles ventajas de una eventual no-acción.

La dimensión binaria de la agenda del gobierno proyectará entonces un doble circuito de cálculo: en primer lugar, el de las previsiones de posibles obstáculos o puntos de veto que se enfrentarán negativamente a una determinada iniciativa gubernamental (tanto en términos sociales como políticos); en segundo lugar, el de los beneficios potenciales de la no-acción. Y todo ello con una inicial y evidente ventaja a favor de la segunda opción: y es que la no-acción resulta ser lógicamente más *fácil* que cualquier actuación positiva.

Las claves estratégicas que conducirían a esta situación pueden ser muy variadas: en algunos casos, la definición de determinadas prioridades (o su mantenimiento en el tiempo) puede resultar enormemente difícil de llevar a la práctica cuando el cuadro de demandas del sistema resulta ser profundamente conflictivo o cambiante; incluso la propia coordinación entre objetivos que están muy desajustados o enfrentados entre sí, puede obligar al gobierno a abandonar sus pretensiones de alcanzar una orquestación coherente o de conjunto. O puede que hasta ciertas políticas que en principio hayan sido definidas con éxito, no consigan mantenerse de forma estable al cabo del tiempo, ya sea debido a un déficit de implementación o bien a la emergencia de intereses enfrentados que con anterioridad no estaban presentes o no eran suficientemente visualizables. O incluso que un gobierno aparentemente beligerante contra determinados sectores privilegiados acabe frenado en última instancia en sus pretensiones iniciales de imponer pérdidas a los más poderosos. En definitiva, el gobierno puede entender que, antes de actuar en un entorno problemático, acaso sería mejor dejar las cosas evolucionar por sí mismas. En todos estos supuestos, las deficiencias resultantes de la acción de gobierno se ubicarían, a efectos de agenda, del lado negativo de la no-acción. Por más que el panorama ideal de las "capacidades" del gobierno pueda entonces diseñarse idealmente¹⁴, la realidad irá marcando los puntos de quiebra donde la acción pública acaba siendo sustituida por la no-acción.

En términos conceptuales la noción de no-acción tiene sus precedentes lejanos en las categorizaciones de Bachrach y Baratz a comienzos de los años sesenta¹⁵, como una dinámica de "nondecisionmaking" que puede eventualmente ser utilizada para eludir o evitar conflictos. En principio se establecería así una dualidad entre decisiones críticas o estratégicas frente a meras rutinas: una dualidad tras la que podría superponerse la estrategia de la acción de gobierno frente a la simple rutina de la administración burocrática.

Desde una perspectiva partidista, la noción de no-acción tendría sin embargo una adicional plasmación singular dentro de la lógica de los modelos de partido denominados como "pluralismo polarizado" por G. Sartori¹⁶, donde la existencia

¹⁴ Un panorama ideal razonablemente bien fijado en el famoso decálogo de WEAVER, R. K. y ROCKMAN, B. A., editores (1993) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, Washington, Brooking Institution.

¹⁵ BACHRACH, P. y BARATZ, M. S. (1962) "Two faces of power": *The American Political Science Review*, 56, 4.

¹⁶ SARTORI, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza.

de un partido de centro (en el poder) se vincula a una estrategia de prevención de pérdidas hacia los extremos. Una medida oportuna para evitar la deslegitimación de ciertas políticas por la izquierda o por la derecha (y el riesgo subsiguiente de pérdida de votos) sería pues la no-acción, que permitiría al gobierno frenar el riesgo de desgaste electoral.

Los argumentos justificativos de la no-acción tendrían igualmente una expresión informal más o menos generalizada en la "gramática parda" característica de la filosofía burocrática tradicional, según la cual toda actuación intervencionista puede generar fallos o errores y, en consecuencia, quien no actúa no se equivoca. La no-acción constituye en efecto una defensa impecable frente al riesgo de un balance negativo en la actuación gubernamental: no actuar significa que, en todo caso, no se cometen errores. Lo que puede ser especialmente decisivo cuando han emergido casos de corrupción que afectan a determinados ámbitos burocráticos. Ante tal tipo de escenarios, pretender abordar un estudio del gobierno desde la única perspectiva de sus potencialidades o posibilidades positivas de acción (es decir, de lo que podría o debería haberse hecho, pero finalmente no se hizo) se convierte en un imposible.

Adicionalmente, la dinámica de la no-acción comenzará a adquirir un nuevo sentido cuando pueda ser camuflada tras una "apariencia" de acción: consistente en la simple proyección virtual de decisiones, posicionamientos o simples estrategias de imagen, susceptibles de generar un efecto placebo: fundamentalmente mediante el uso de los recursos mediáticos de los que siempre puede disponer el gobierno. Aunque en este caso, la noción de no-acción estaría acaso empezando a ser sustituida por la de *acción virtual*, imponiendo un marco diferente a las exigencias de agenda.

El lado negativo, en términos de objetivos programáticos no alcanzados, sería evidentemente un reflejo del propio déficit en el diseño de una adecuada estrategia intervencionista o en sus posibilidades de implementación: ya sea por una imposibilidad para generar los necesarios consensos sociales, por una incapacidad para llevar a cabo programas estratégicos adecuados, o por la presencia de un instrumental burocrático apático y rutinario que no sabe adaptarse de forma dinámica a nuevas líneas de acción. Es decir, lo que de forma genérica podríamos denominar como un *déficit instrumental*. A lo que se une ciertamente la posibilidad –no tan excepcional– de que las instancias gubernamentales sean simplemente incapaces de determinar en la práctica ciertos fines u objetivos estratégicos coherentes para orientar y movilizar la acción pública.

En cambio, el lado positivo de la no-acción sería la ausencia de desgaste del gobierno, que podría mantenerse aparentemente incólume sin experimentar rechazos sociales, tensiones mediáticas o intensificaciones de conflictos subyacentes, eludiendo así el riesgo de pérdida de apoyos electorales. De esta manera, un cálculo estratégico elemental podría permitir gestionar una agenda favorable para el gobierno mediante un mecanismo binario que permitirá desencadenar procesos de actuación en ámbitos "fáciles" o receptivos, o bien eludir la misma en ámbitos comprometidos o difíciles, mediante la simple eliminación de un determinado asunto de la agenda gubernamental: la suma final podría acabar siendo favorable para el ejecutivo y, de este modo, la noción de no-acción se habría incorporado armoniosamente al bagaje instrumental del gobierno en el diseño de su agenda.

Por supuesto, parece evidente que en última instancia el balance de este fenómeno debe suponer una proyección negativa sobre la originaria dimensión directiva y programática del gobierno, comprometida en principio ante el Parlamento; y, en consecuencia, una cierta erosión de la vigencia histórica del Estado social, que se estaría enfrentando ahora al desgaste que impone la propia realidad. Salvo que el propio ejecutivo consiga desplazar el foco de debate desde la estricta arena parlamentaria hacia la esfera *mediática*, donde los factores de compromiso programático mantenidos en el tiempo quedarían diluidos al tratarse por definición de una agenda oscilante y coyuntural, que viene determinada por la estricta actualidad temática de los asuntos y no por unas previsiones establecidas con anterioridad como compromisos mantenidos en el tiempo. Pues si algo caracteriza a la agenda mediática es precisamente su carácter oscilante y aleatorio, dependiente de las circunstancias que marcan en cada momento la actualidad y el impacto de los emergentes "*trending topics*" que focalizan la atención de la opinión pública. El desplazamiento de la agenda política del gobierno desde la arena parlamentaria hacia la arena mediática estaría produciendo pues una mutación sustancial en la posición gubernamental, menos vinculada a compromisos estables preestablecidos, y más conectada en consecuencia a la simple presencia inmediata en términos puramente virtuales o de "*instant responsiveness*".

Así pues, la lógica de la no-acción estaría imponiendo toda una serie de procesos transformadores en la ideal y simplificada concepción programática tradicional de la agenda del gobierno. Y no sólo en términos puramente binarios (es decir, de relación entre acción y no-acción) sino en términos de desplazamiento del entorno o arena institucional en la que debe moverse estratégicamente el ejecutivo, imponiendo un reforzamiento de los componentes mediáticos que condicionan la agenda gubernamental.

4. Los modelos de agenda

4.1. Un cuadro de exigencias heterogéneas

La crisis de la tradicional visión programática de la agenda gubernamental y la emergencia de la noción de no-acción representan algunos de los factores problemáticos que, en el contexto contemporáneo, parecen enrarecer la percepción de la posición activa del gobierno como órgano motor central del Estado. Por supuesto, puede seguirse entendiendo como correcto el postulado inicial de que el cumplimiento de compromisos o promesas se configura como un factor difuso de legitimación ciudadana: es decir, como un punto de encuentro entre la dimensión puramente subjetiva de la representación, entendida como soporte de confianza en los gobernantes, y su objetivación en torno a un paquete programático de propuestas concretas. Todo lo cual, unido a las claves de estabilidad de los gobiernos, se supone que debería asegurar un marco adecuado para la *governabilidad* del sistema.

Pero igualmente la realidad demuestra que el incremento de actores y de procesos participativos en la toma de decisiones públicas tiende a complicar la posición de centralidad activa del gobierno, incrementando los puntos de veto y situando así al ejecutivo ante el nuevo contexto de la *governanza*. Un escenario donde la centralidad impulsora del gobierno tiende a ser sustituida por una posición más restringida, que se limitaría a la formulación de meras orientaciones y, sobre todo, a facilitar las claves de coordinación general del sistema. Y un contexto donde, al mismo tiempo, el protagonismo activo de la sociedad se habría incrementado hasta el punto de romper con el tradicional monopolio gubernamental en la determinación de la agenda pública. Aunque la dinámica de la *governanza* siga suponiendo una apuesta por el éxito intervencionista del Estado social, en la práctica suscita una relativa pérdida de centralidad del gobierno implicando un desgaste de las concepciones verticalistas o *top-down* de la acción, que tiende a trasladarse hacia las esferas periféricas del sector público, potencialmente más permeables por la presencia participativa de la sociedad civil.

Pero de forma paralela, la proyección de la agenda gubernamental hacia la arena mediática acaba situando al ejecutivo ante una nueva dimensión de presencia inmaterial y visualizada, directamente conectada con la opinión pública; un contexto donde determinadas pautas instrumentales de acción virtual (enmascarando, en su caso, supuestos de no-acción) pueden acabar generando respuestas instantáneas que serían claves para el éxito del gobierno ante la ciudadanía, en un contexto propio de la *govermedia*.

Entre esas tres categorías (governabilidad, gobernanza, gobermedia)¹⁷ se ubican pues los escenarios problemáticos en torno a las cuales deberá diseñarse ahora la agenda del gobierno. Y cabe señalar de entrada que se trata de categorías donde se refleja filosofías estratégicas claramente diferenciadas. En principio, la gobernabilidad implicaba un tipo de diseño apriorístico de la acción, en base a una tarea de *programación* gubernamental que trata de conformar una oferta pública prediseñada para el conjunto de la legislatura. En cambio, las otras dos categorías, gobernanza y gobermedia, se sitúan más bien en escenarios de *respuesta* del gobierno a las demandas o necesidades ciudadanas emergentes, o sea, un contexto donde el gobierno sólo podrá actuar a posteriori, ya sea para el diseño o reajuste de ciertas políticas públicas, o bien para asegurar una respuesta mediática instantánea ante las exigencias emergentes de la opinión pública.

Desde otra perspectiva, las dos primeras categorías (governabilidad y gobernanza) parecen concentrarse en torno a una estrategia más o menos difusa de *acción*, entendida en principio como una actuación intervencionista, propia del Estado social; mientras que el circuito mediático de la gobermedia corre el riesgo de suscitar respuestas puramente virtuales, donde la lógica de la (posterior) acción tendría finalmente un sentido secundario o aleatorio. Lo que nos situaría en apariencia ante un novedoso contexto histórico post-intervencionista en el cual la acción virtual puede llegar a operar como un circuito de sustitución u ocultamiento de la pura no-acción.

Se entiende pues que los gobiernos deben tratar de operar en el diseño de su agenda dentro de una multiplicidad de escenarios cambiantes que responden a lógicas diferenciadas y, en algunos casos, contradictorias. O sea, el gobierno deberá tratar de formular ciertas ofertas programáticas entendidas como compromisos (ante la cámara y ante el electorado); deberá responder a las necesidades emergentes de la ciudadanía poniendo en marcha políticas públicas eficaces contando con la propia participación social; y deberá hacer manifiesta en el día a día su propia presencia visualizada de forma instantánea ante las exigencias de la agenda mediática, a través de posicionamientos o declaraciones encargadas de legitimar su posición ante la ciudadanía.

¹⁷ En general, y para todo el presente trabajo, puede verse con mayor amplitud: PORRAS, A. (2014) *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta.

3.1. La agenda de la gobernabilidad: programación y compromiso

En el primer escenario de referencia se entendía teóricamente que el punto de partida previo y necesario para la posterior puesta en práctica de una estrategia de programación gubernamental consistía en el diseño de los programas electorales de los partidos. Se supone que tales programas deben permitir en principio la ubicación de cada partido dentro de una escala ideológica encargada de permitir una percepción fácil del pluralismo del sistema por parte del electorado. En un contexto histórico especialmente afectado por la crisis económica, cabría sugerir que la primera variable a considerar a la hora de elaborar un programa sería la que trata de definir las pautas básicas de la futura estrategia económica del gobierno, determinando ciertas coordenadas maestras de acción en torno al eje estado-mercado. A partir de ahí aparecerían toda una serie de nichos dualistas que tratan de formalizar mejor o peor una ubicación en el eje izquierda-derecha: la dualidad entre religiosidad o laicismo; la posición ambiental, claves de género, etc. Y naturalmente, siempre cabrá la hipótesis de que determinados partidos prefieran desarrollar propuestas transversales o populistas (relativamente desideologizadas) que les otorgarán un mayor potencial de atractivo electoral a cambio de una mayor ambigüedad ideológico-programática.

Sin embargo por encima de la dimensión objetiva, que permitiría expresar unas coordenadas de ubicación ideológica más o menos estandarizadas, el programa del partido adquiere una esencial dimensión electoral y competitiva, implicando en consecuencia un componente seductivo al servicio de la competencia por el mercado de votos. Un componente que deberá operar siguiendo una lógica de *marketing*, tratando de formular propuestas concretas y atractivas válidas para el mayor conjunto posible de la ciudadanía, según una estrategia competitiva de tipo "catch all".

Se trata de una pauta de evolución que conduce en la práctica hacia la progresiva subjetivación o personalización de las ofertas de los partidos, que pasarían a configurarse más bien como auténticos compromisos personales de los candidatos. Lo que estaría haciendo evolucionar los procesos democráticos desde la pura confianza (objetiva) en los partidos y sus programas hacia la confianza subjetiva en las personas¹⁸. Una arena que requiere de unas dosis razonables de liderazgo y que parece venir orientando la evolución general de los sistemas democráticos occidentales, en paralelo a la progresiva expansión de sus componentes mediáticos.

¹⁸ PORRAS, A. (1996) "Modelli di rappresentanza e forme di governo", en GAMBINO, S., RUIZ-RICO, G., a cura di (1996) *Forme di Governo, Sistemi elettorali, Partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, Maggioli, 13-37 (hay versión castellana, Valencia, Tirant lo Blanch).

Ahora bien, la traducción de los programas electorales de los partidos en agenda del gobierno requiere en primer lugar, desde la perspectiva programática, de la presencia de un *compromiso* de tipo institucional que, en términos de acuerdo de gobernabilidad, se sustancia en los sistemas parlamentarios a través de la confianza obtenida por el gobierno ante la cámara, en el momento de la investidura. Pero la consistencia de tal compromiso, que conforma la estabilidad inicial del gobierno, sigue constituyendo uno de los nudos gordianos del sistema, en la medida en que se trata de un soporte de naturaleza estrictamente política que carece por lo tanto de claves jurídicas orientadas a asegurar su adecuado control y cumplimiento¹⁹.

Cuando el partido socialista español alcanzó su espectacular victoria electoral de 1982 (culminando así el proceso de transición democrática que hasta entonces había sido dirigido por el partido centrista UCD, Unión de Centro Democrático), había presentado ante el electorado una propuesta original y atractiva: rechazar la presencia de España en la OTAN, rectificando en consecuencia la decisión adoptada por el anterior gobierno de transición de Calvo Sotelo. Pero aunque la opinión pública española parecía apoyar generalizadamente tal propuesta, bien pronto, tras su llegada al poder, el presidente Felipe González entendió que se trataba de una iniciativa insostenible en un contexto exterior donde se requería la entrada de España en el Mercado Común Europeo, implicando toda una serie de compromisos que afectaban lógicamente a la defensa: lo que llevó finalmente a la convocatoria de un referéndum. Algunos ciudadanos, y entre ellos un famoso cantante de la época, Lluís Llach, entendieron que la ruptura del compromiso implicaba una alteración del pacto de confianza adquirido en las urnas. Y así fue como el famoso cantante decidió acudir a los tribunales reclamando el cumplimiento de los compromisos electorales adquiridos por el partido gobernante²⁰; y por más que el juez correspondiente entendiera la congruencia de su petición, sólo cabía la decisión de archivar el caso, rechazando la pretensión al tratarse de un ámbito de pura responsabilidad política ajeno a toda competencia judicial.

La vaga pretensión de un cumplimiento efectivo de los compromisos programáticos se configura así, pese a la inexistencia de instrumentos operativos de control, como un elemento articulador de la agenda. Un factor que estaría dotado en todo caso de una cierta capacidad para suscitar confianza ciudadana, pero careciendo de otros instrumentos de control-sanción que vayan más allá del comportamiento futuro

¹⁹ HOLGADO, M. (2008) *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Valencia, Tirant lo Blanch.

²⁰ HOLGADO, M., *cit.*

del electorado en las urnas. Es decir, un ámbito donde, como máximo, se pone en juego el propio prestigio personal del líder como un factor capaz de generar la necesaria confianza ciudadana.

La evolución de este marco de exigencias en el contexto democrático avanzado parece orientarse en el sentido de acentuar los componentes seductivos de ciertas políticas que formarían parte del núcleo de la oferta programática de la agenda gubernamental. Una estrategia similar a la que se maneja mediante técnicas de *marketing* operando en forma atractiva sobre los consumidores, bajo la apariencia de que éstos mantienen siempre su “libertad” para elegir: es el llamado fenómeno del “*Nudge*”²¹. Una estrategia que supone una priorización seductiva en apoyo a determinadas políticas que serían pues “aceptadas” por la ciudadanía, conforme a un modelo que ha sido calificado como democracia subsidiaria o como libertarismo paternalista, aunque implicando en todo caso un notable grado de manipulación visual por parte de las esferas gubernamentales. Lo que implicaría pues un claro desplazamiento desde la categoría de la estricta gobernabilidad hacia la de gobermedia. Crear la “sensación” de que los ciudadanos aceptamos libremente ciertas propuestas del gobierno (igual que consumimos “libremente” ciertos productos en un supermercado) implica pues construir un imaginario dotado de un evidente impacto legitimador, donde la agenda del gobierno, en realidad, se estaría reconstruyendo constantemente al servicio de los productos más atractivos por el mercado social.

3.2. La agenda de la gobernanza: intervencionismo y políticas públicas

El paso de la filosofía de la programación propia del contexto de la gobernabilidad a la filosofía de la *respuesta* propia de la gobernanza, implica lógicamente un desplazamiento del eje de gravedad desde la arena institucional gobierno–parlamento hacia el circuito propiamente intervencionista que se sitúa más bien en el eje gobierno–administración: un nuevo entorno donde los compromisos o prioridades político–electorales dejan paso a la determinación objetiva de las necesidades y demandas ciudadanas y a la generación de respuestas adecuadas y suficientes a las mismas. Se trata pues de una esfera donde la centralidad de la política parece ser sustituida por el reforzamiento alternativo de las políticas.

²¹ THALER, R. H. y SUNSTEIN, C. R. (2009) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, Yale University. También al respecto, LODGE, M. y WEGRICH, K. (2014) “Rational tools of government in a world of bounded rationality”, Carr, LSE, Discussion Paper 75.

Naturalmente una filosofía de “respuesta” implica por definición la ausencia de cualquier atisbo de previsibilidad, dificultando toda lógica de programación unitaria y apriorística e introduciendo en consecuencia una razonable dosis de aleatoriedad en las previsiones de la agenda del gobierno: nos situaríamos así en un ambiente que algunos autores han calificado también como modelo “cubo de basura”²².

En la medida en que en este nuevo contexto se trata de responder a las demandas oscilantes y emergentes de la sociedad, los viejos sueños de una programación gubernamental unitaria, racional y apriorística, cargada de atisbos “planificadores”, parecen pues encaminarse a su desaparición. Máxime cuando ahora las claves de la propia acción intervencionista dependen de la presencia de consensos sociales y de la movilización de canales participativos ciudadanos que deben insertarse en el propio diseño de las diferentes políticas públicas.

En consecuencia cabría sugerir de entrada que la lógica de la gobernanza implica por definición la ausencia de una auténtica “agenda” unitaria del gobierno, que se descompondría ahora en toda una serie de agendas de las distintas políticas sectoriales: el éxito final de la actuación del ejecutivo dependerá ahora de la eficacia de sus respuestas generadas ante las necesidades y demandas ciudadanas, sin posibilidades de atender a un teórico cumplimiento de promesas pre-adquiridas. Pero incluso yendo más allá de una posible visión “adanista” (es decir, en un contexto donde la mayor parte de las políticas públicas estén ya plenamente establecidas) las funciones gubernamentales seguirán teniendo una razonable relevancia en términos de coordinación, detección de posibles fallos en las viejas políticas, o aseguramiento de una cierta continuidad en las mismas²³. Aunque se trata de tareas y funciones que, en todo caso, no permiten ya un control directo sobre la agenda gubernamental por parte del ejecutivo. La agenda no sería entonces “creada” por el gobierno, sino que en cierta manera debe preexistir ya en forma de políticas públicas establecidas: y sólo la aparición de nuevas necesidades o demandas emergentes permitirían en su caso una movilización activa de las capacidades públicas para generar nuevas respuestas, reajustando así de forma permanente la propia agenda.

²² Categoría que cuenta con uso amplio y difuso, fundamentalmente a partir de COHEN, M. D., MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1972) “A garbage can model of organizational choice”: *Administrative Science Quarterly* 17, 1.

²³ Siguiendo en general las pautas de capacidades de WEAVER, R. K. y ROCKMAN, B. A., editores (1994) *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, cit. Aunque se trata de un ámbito donde se pone en juego la objetividad y credibilidad de los instrumentos evaluativos de cada política pública, no siempre suficientemente proyectados hacia la opinión pública, así como su incorporación a la esfera pública en términos de retroalimentación.

Es cierto que en el contexto de la gobernanza el gobierno podrá en todo caso formular algún tipo de "orientaciones" generales, en términos de priorización estratégica para el conjunto del Estado: pero se trata de unas orientaciones sintéticas o diagnósticos generales de la realidad encaminados a orquestar un relato coherente sobre la misma, algo que ya no cabría equiparar a las tradicionales tareas de dirección y programación estable que conformaban la agenda del gobierno. Serían, en todo caso, una expresión restringida y limitada de la agenda, que ahora deberá diseñarse desde pautas más próximas a la lógica de las políticas públicas: es decir, mediante el recurso a las "asambleas de sabios" o a los *think tanks* que apoyan al gobierno o a sus áreas próximas; donde se formularán en su caso los diagnósticos sintéticos y las reflexiones problemáticas sobre el conjunto de la realidad de cada país así como sobre sus desafíos de futuro.

En todo caso, la clave de bóveda del nuevo modelo dependerá de la efectiva capacidad de respuesta del gobierno ante la emergencia de necesidades nuevas o sobrevenidas. Así sucedió por ejemplo durante el gran desafío del año 2014, cuando algunos gobiernos se vieron enfrentados a una grave crisis como consecuencia de la amenaza que se cernía sobre el planeta en forma de epidemia de ébola desencadenada en Liberia.

En España la situación fue crítica durante algunas semanas, exigiendo de toda la capacidad de respuesta de sus instancias gubernamentales: la epidemia africana había afectado a dos religiosos españoles que, gravemente enfermos, debieron ser trasladados a Madrid en un avión especial, falleciendo al poco tiempo. Una enfermera que los atendió resultó contagiada a pesar de los equipos y medidas de protección. A lo largo del mes de octubre de 2014 la afectada luchó contra la enfermedad en un hospital de la capital mientras que un cierto número de allegados guardaban un periodo de aislamiento por haber tenido contacto con la enfermera. Finalmente, a primeros de noviembre la situación de alerta terminaba con la recuperación de la afectada sin ningún otro caso de contagio; aunque habían aparecido otros casos sospechosos, finalmente fueron descartados.

La crisis generó una primera respuesta desde la esfera gubernamental en forma de comparecencia mediática de la ministra de sanidad, que suscitó la más absoluta frustración e incertidumbre ante la opinión pública, poniendo de manifiesto el alto grado de ignorancia y la incapacidad de repuesta instantánea desde la propia instancia gubernamental. La ministra se limitó a comunicar en rueda de prensa el primer caso de ébola en Europa pasando la palabra a los responsables sanitarios que la acompañaban, poniéndose de manifiesto la más absoluta ignorancia sobre las causas y circunstancias del contagio.

La capacidad de respuesta, en clave de estricta gobernabilidad, pareció pues desbordada desde el primer instante: era el momento de actuar en clave de gobernanza. El 10 de octubre el Consejo de ministros decide la creación de un comité interministerial presidido por la vicepresidenta, que, con el decisivo apoyo de un comité científico, se encargaría de la gestión de la crisis. El día 15 de octubre la ministra comparecía ante una comisión del Congreso dejando entrever por primera vez la posibilidad de errores en la gestión: “probablemente no hemos hecho todo bien”.

La estrategia de la crisis del ébola en España se desarrolló así en un típico escenario de gobernanza, donde el papel de las instancias políticas gubernamentales se limitó a la mera coordinación y al suministro de los recursos financieros necesarios: fueron los equipos de profesionales científicos, médicos y sanitarios los que asumieron el peso de las decisiones de respuesta a la crisis en un contexto donde, en rigor, no existían protocolos previos, aunque sí un estado de alerta internacional que estimulaba los flujos de información y de conocimiento entre redes sanitarias. El equipo médico ensayó en la paciente un tratamiento con anticuerpos (suero de un donante anónimo que ya había pasado la enfermedad) y se le administró también un antiviral todavía en fase experimental. Los problemas referidos al manejo de trajes y equipos de aislamiento para evitar el contagio debieron enfrentarse sobre la marcha, mejorando la formación práctica por parte del personal sanitario. El equipo médico responsable directo del tratamiento sólo compareció ante la opinión pública tras la definitiva superación de la crisis.

La crisis del ébola en España refleja una eclosión directa de la lógica de la gobernanza como instancia de respuesta a una demanda sobrevenida, limitando la acción de gobierno a la mera financiación de los recursos necesarios y al establecimiento de pautas de coordinación entre los distintos equipos técnicos y redes internacionales. La evidente debilidad del gobierno y su incapacidad de respuesta inmediata desencadenó así un trasvase inmediato hacia los equipos profesionales responsables del sector: la gobernabilidad debía dejar paso a la gobernanza.

Y así, en el contexto de la gobernanza la agenda del gobierno parece finalmente limitada a las tareas de mera coordinación u orquestación de las instancias de respuesta intervencionista, que se sitúan en los ámbitos directivos de las esferas públicas afectadas. La dimensión centralista y unitaria del gobierno, entendido como instancia única de respuesta a las necesidades ciudadanas, acabaría así disuelta en todo un conjunto de esferas administrativas o públicas que tienden a actuar conforme a su propia dinámica de respuesta. Unas instancias por lo general escasamente visualizables, en disposición de los conocimientos técnicos necesarios en cada sector, con capacidad para trabajar en red, y dispuestas a recibir en su

caso el apoyo ciudadano como soporte legitimador necesario para asegurar una respuesta en forma de acción intervencionista eficaz.

3.3. La agenda de la gobermedia: visualización instantánea

“And believe me, it will be enough”: el 26 de julio de 2012 el presidente del Banco Central Europeo pronunció sus célebres palabras mágicas: “El BCE hará lo necesario para sostener el euro. Y créanme, eso será suficiente”. Se expresaba así la más espectacular manifestación de un fenómeno de gobermedia tratando de dar respuesta inmediata a un acuciante problema donde las tradicionales instancias gubernamentales habían fracasado reiteradamente.

En efecto, durante más de dos años los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea habían intentado numerosas medidas para atajar las graves consecuencias de la crisis financiera que azotaba a la economía mundial. Dado que la propia crisis financiera se había transformado en una crisis de deuda soberana en algunos Estados, se acordó, entre otras iniciativas, la creación del *Mecanismo de Estabilidad Europeo*, con el objetivo de preservar la estabilidad financiera de la zona, mediante la concesión de asistencia financiera a cualquiera de los Estados participantes. Sin embargo, las primas de riesgo exigidas a los títulos de deuda de algunos países sufrieron incrementos exorbitantes durante el verano de 2012 creando una sensación de alarma cercana al paroxismo. Ante las dudas de los inversores sobre la viabilidad de la Unión monetaria, los representantes insistían reiteradamente en afirmar el carácter irreversible de la moneda única. Y fue justo en ese momento cuando el Presidente del Banco Central Europeo, declaró que haría, dentro de sus competencias, todo lo que hiciera falta para preservar el euro. Su afirmación constituye probablemente el más rotundo acontecimiento de gobierno mediático de los últimos años, generando un impacto inmediato sobre las bolsas que terminó en poco tiempo con la angustiada incertidumbre que amenazaba al sistema.

La gobermedia implica en consecuencia la presencia de un tipo de respuesta instantánea y perfectamente visualizada por parte de las instancias gubernamentales ante algún tipo de problema–demanda emergente que carece en principio de cualquier atisbo de previsiones. En su formulación más rigurosa supone un compromiso de acción futura: aun cuando tal acción futura quede provisionalmente oculta tras un velo de incertidumbre. Pero la dimensión virtual de la gobermedia puede generar un efecto inmediato e instantáneo, no sólo sobre la opinión pública sino igualmente sobre el conjunto de actores del sistema, como sucedió tras las declaraciones de Mario Draghi. Se trataría pues, en su formulación más pura de

una auténtica *acción virtual* capaz de desplegar sus consecuencias en términos de “*problem solving*”.

Naturalmente a partir de aquí se despliega la cuestión problemática central: y es que si la mera acción virtual puede suscitar las consecuencias requeridas frente a las necesidades ciudadanas, el paradigma de la no-acción podría acabar por convertirse entonces en un valor positivo por sí mismo. Es decir, estaríamos entrando en un contexto histórico de tipo post-intervencionista donde la lógica de la acción puede ser sustituida por meros impactos de imagen, es decir, por una acción virtual capaz de generar un efecto placebo suficientemente válido para la ciudadanía. De hecho, en el caso del Banco Central Europeo, ésta sería precisamente una de las claves de la cuestión prejudicial que el Tribunal constitucional Federal alemán elevaría posteriormente ante el Tribunal de Luxemburgo: que las declaraciones de Draghi no constituían en rigor una auténtica “acción de gobierno” sino una mera declaración de intenciones de proyección estrictamente mediática.

Por eso, desde una perspectiva congruente, la lógica de la acción virtual requerirá en todo caso la puesta en marcha de la posterior actuación positiva de los poderes públicos. Es lo que sucedió en el BCE cuando a principios de septiembre su consejo de gobierno aprobó las líneas básicas del programa de operaciones monetarias de compraventa en el mercado secundario de deuda soberana (*Outright Monetary Transactions*) así como un proyecto de orientación relativa a la realización de operaciones monetarias de compraventa; proyectos posteriormente modificados a lo largo del año 2012²⁴.

Naturalmente siempre cabrá la posibilidad de que la posterior acción intervencionista se acabe enfrentando a los inevitables obstáculos que presenta la realidad. Así parece haber sucedido por ejemplo con otra brillante acción de gobermedia producida en el año 2015: la reapertura de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, donde la existencia de un embargo comercial blindado por un complejo

²⁴ El 6 de septiembre de 2012 el Presidente del BCE anunció en la rueda de prensa posterior a la reunión del Consejo de Gobierno los aspectos principales del programa OMT, recogidos asimismo en el comunicado de prensa de ese mismo día, disponible en la página web del BCE en lengua inglesa. Este comunicado es el texto en el que se enuncian las características técnicas del programa OMT, expuestas en los siguientes términos: “*Tal y como se anunció el 2 de agosto de 2012, el Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo (BCE) ha adoptado hoy decisiones sobre algunas características técnicas relativas a las operaciones de compraventa simple del Eurosistema en los mercados secundarios de deuda soberana que tienen por objeto salvaguardar la adecuada transmisión de la política monetaria y el carácter único de dicha política. Estas operaciones, a las que se denomina Operaciones Monetarias de Compraventa (OMT, en sus siglas en inglés), se llevan a cabo de acuerdo con el siguiente marco:...*”

entramado de previsiones legales aprobadas por el Congreso norteamericano, se convierte en una incógnita de futuro que impide desplegar todas sus consecuencias a la iniciativa presidencial. Lo que no ha sido obstáculo sin embargo para que el Presidente Obama haya podido apuntarse como un evidente éxito la apertura de un nuevo ambiente de convivencia pacífica con Cuba, que parece enterrar algunos de los viejos residuos de la Guerra Fría. O sea, la gobermedia puede generar por sí misma un nuevo ambiente contextual en el cual los desafíos de “*problem solving*” sean susceptibles de abordarse más eficazmente.

En todos estos supuestos puede afirmarse que es el gobierno el que impone su agenda de forma sobrevenida, mediante un tipo de acción virtual y generalmente personalizada que se proyecta instantáneamente sobre el circuito mediático en forma de respuesta a un determinado problema. Debe entenderse pues que en un universo caracterizado por la instantaneidad de las comunicaciones y la continua presencia audiovisual, la lógica de la gobermedia implica evidentes ventajas frente al tradicional diseño programático de la agenda para los cuatro años de la legislatura, o frente a las inevitables dilaciones y opacidades que a veces genera el diseño de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza. A diferencia de la estrategia de previsión a priori propia de la gobernabilidad o de la actuación a posteriori propia de la gobernanza, la gobermedia implica una dinámica de respuesta instantánea que intensifica la seguridad del sistema en clave de presente, aunque en principio sólo sea virtualmente.

Por supuesto, si los meros posicionamiento de los gobernantes no van seguidos de la posterior acción intervencionista, en tal caso la dinámica se estaría transformando en un proceloso populismo mediático, donde definitivamente la acción virtual estaría sustituyendo a la propia acción intervencionista. Lo que eventualmente podría incluso llegar a suscitar un alto grado de legitimación del gobierno si éste consiguiera un aceleramiento progresivo de la propia agenda mediática, solapando así, mediante las comparecencias inmediatas y la pura acción virtual, el posible control de resultados que requiere, a medio plazo, toda actuación intervencionista.

Teóricamente, la única labor previa que cabría exigir a los gobiernos en este contexto sería la elaboración de ciertos protocolos de emergencia para asegurar pautas de respuesta inmediata ante circunstancias sobrevenidas. Pero como es natural, el diseño de tales protocolos estará siempre cargado de innumerables incertidumbres puesto que el futuro, al final, resulta ser algo perfectamente impredecible.

5. Los nuevos entornos problemáticos

5.1. La agenda implícita

Las pautas de evolución de la agenda del gobierno en el contexto contemporáneo parecen marcar una clara tensión subyacente entre los ámbitos sustantivos de la acción intervencionista, donde se pone en juego la eficacia global del ejecutivo y del conjunto del Estado, frente a las líneas de visualización de la propia acción gubernamental, de las que suelen depender en la práctica sus claves de legitimación mediante su proyección a la ciudadanía a través del circuito mediático. Ambas se desenvuelven ante la realidad siguiendo un *tempo* diferente, lo que implica en consecuencia distintos tipos de proyección del instrumental público así como de percepción ciudadana, en términos de impacto sobre la opinión pública.

La interposición de las categorías de la no-acción y de la pura acción virtual parece implicar ciertamente un aparente desplazamiento de la tradicional concepción de la acción pública propia del Estado social (ya sea en clave programática propia de la gobernabilidad, o en clave de respuesta propia de la gobernanza), suscitando horizontes originales que parecen situarnos ante una nueva dimensión post-intervencionista, donde tienden a acentuarse los componentes seductivos de la agenda gubernamental. Se trata de una pauta de evolución que contaría con la evidente ventaja de permitir un tipo de "acción" instantánea y visualizable, capaz de asegurar su proyección virtual inmediata sobre la ciudadanía, aunque sea a cambio de enrarecer el grado de previsibilidad de la agenda y su nivel de eficacia final.

Sin embargo, parece evidente que, frente a los desafíos de la acción virtual o incluso de la mera no-acción, subsiste igualmente en las democracias occidentales una suerte de agenda "oculta" o implícita del gobierno en torno a la cual gira el bloque fundamental de las políticas intervencionistas que atienden a los principales servicios públicos (o al menos a sus paquetes más tradicionales, como serían educación, sanidad, territorio, medio ambiente, etc.). El "buen" funcionamiento de tales políticas debe implicar en consecuencia una cierta "desproblematización" de sus respectivos ámbitos sustantivos, de tal modo que en la práctica no se acabarán repercutiendo como demandas sociales sobre la esfera pública ni exigirán el desencadenamiento de las correspondientes respuestas en forma de acción pública novedosa o innovadora: pues los no-problemas no pueden llegar a convertirse en demandas sociales.

En un sentido provocador podría entonces afirmarse que un país donde el conjunto de las políticas y servicios públicos operaran de forma correcta y satisfactoria carecería entonces de una auténtica agenda de gobierno: la no-acción del gobierno sería al final un reflejo del funcionamiento satisfactorio del conjunto del sistema; de la misma forma que la ausencia de actuaciones por parte de un jefe del Estado significa normalmente un buen funcionamiento del sistema político. Estaríamos así ante un ámbito de auto-mantenimiento de ciertas políticas que en la práctica pueden funcionar correctamente; o en todo caso, ante tareas de simple ajuste o coordinación entre las mismas, siguiendo pautas de pura gobernanza. En consecuencia, en un contexto de relativa madurez y eficacia en el desarrollo de las políticas propias de un Estado social avanzado, la agenda del gobierno tendría en todo caso una dimensión subsidiaria: sería como un mecanismo de respuesta sólo disponible para atender al desencadenamiento de nuevas circunstancias o coyunturas problemáticas, frente las cuales se espera en todo caso una respuesta instantánea novedosa, ya sea por parte del propio gobierno o bien de las esferas públicas directamente implicadas.

Desde esta perspectiva, la noción de agenda entendida como marco de respuesta a las demandas ciudadanas implicaría en todo caso determinar subsidiariamente los núcleos problemáticos no atendidos por la acción de gobierno; o bien, de forma alternativa, tratar de predecir los desafíos problemáticos del futuro. Y en consecuencia supondría que el desenvolvimiento normal de ciertas políticas o servicios públicos configura en la práctica una suerte de *agenda implícita* (más o menos oculta o, al menos, escasamente visualizable) que tan sólo requeriría de pautas de continuidad o mantenimiento en el tiempo, relativamente al margen de las oscilaciones políticas. Lo que al final vendría a ser como despojar al gobierno de su originaria función de agenda entendida en un sentido programático de carácter creativo y omnicompreensivo: pues en este ámbito, la primera obligación de una nueva fuerza política que accede al poder debería ser no tocar aquellas políticas que funcionan satisfactoriamente. Una lección de humildad que no siempre se ajusta adecuadamente a la tensión heroica o prometeica con la que los nuevos gobiernos suelen acceder al poder.

Ciertamente toda percepción o valoración crítica de la agenda del gobierno deberá implicar siempre un esfuerzo por detectar sus déficits o insuficiencias: lo que normalmente puede lograrse mediante un uso adecuado de los instrumentos evaluativos. Sólo cuando tales mecanismos de control fallan estrepitosamente, o cuando alguna nueva y emergente crisis acabe afectando sustancialmente al equilibrio del sistema, cabe esperar el desencadenamiento de acciones de protesta social o incluso de movilizaciones de masas que tratarán de incorporar nuevos

asuntos sobre la agenda gubernamental. Aunque se trate de ámbitos subsidiarios o complementarios que, en principio, puede suponerse que no ponen en cuestión las bases fundamentales del Estado social. Así, cuando las graves consecuencias sociales de la crisis impactaron en España a partir de la primera década del siglo XXI, cabría afirmar que las líneas fundamentales del Estado social establecido por la Constitución de 1978 consiguieron mantenerse más o menos estables, aunque fuera muy precariamente: sanidad, educación, pensiones, o incluso asistencia social, operaban mejor o peor como un circuito de amortiguación de la crisis. Nadie había calculado en aquel momento que las consecuencias del hundimiento de la burbuja inmobiliaria estaba generando un nuevo problema emergente en forma de desahucios por impago de préstamos hipotecarios (la mayor parte de los cuales se habían concertado durante la época de la burbuja inmobiliaria): fue precisamente el llamado "movimiento anti-desahucio" el chispazo que permitió la emergencia de unas fuerzas de protesta social activa incidiendo sobre un sector problemático que en principio no estaba previsto en la agenda.

Por supuesto, un ambiente de protesta podrá llegar ciertamente a enrarecerse y radicalizarse cuando el desarrollo deficiente de ciertas políticas intervencionistas sea más o menos generalizado; y sobre todo, cuando este fenómeno va acompañado de la aparición de escándalos de corrupción, suscitando así la emergencia de visiones hipercríticas o apocalípticas que pueden llegar a proponer una revisión general del sistema.

5.2. Imputación y responsabilidad

Sin embargo, en tales supuestos, que podríamos calificar como de fracaso crítico del gobierno, los distintos tipos de agenda gubernamental podrán suscitar escenarios de desenvolvimiento diferentes.

Parece evidente que si nos situamos en el escenario de la agenda programática propia del contexto de la gobernabilidad, una perspectiva crítica o negativa debería implicar en todo caso una asunción difusa y generalizada de responsabilidades por parte del ejecutivo: en la medida en que el gobierno se percibe como el centro directivo y motor del conjunto del Estado, cabría afirmar que políticamente será responsable de todo, incluso de las inclemencias meteorológicas. Pero será responsable "sólo" políticamente. Lo que, en el entorno de desarrollo histórico de las democracias contemporáneas, implicaría la obligación de dimitir por parte de los responsables políticos (normalmente ministros). Naturalmente la imputación crítica que conduce en su caso a la dimisión de un responsable político se desencadena

coherentemente cuando se trata de fallos concretos y determinados en un cierto sector de la actuación gubernamental; pero sería en cambio mucho más problemática cuando se trata de esferas de no-acción.

Sin embargo, el escenario propio del segundo modelo de agenda, el de la gobernanza, genera una inevitable dificultad para asumir responsabilidades políticas directas en la medida en que el centro de gravedad de la acción se habría desplazado desde los centros de impulso gubernamental hacia la periferia prestadora del sistema. A lo que se une la diversidad de ámbitos de actuación y la dificultad perceptiva que se produce tras la aparición de redes de gobernanza que en numerosos casos pueden llegar a convertirse en auténticas marañas. Se trataría pues de un auténtico déficit de visualización de la acción pública, lo que dificulta la disponibilidad para imputar y para asumir responsabilidades por parte de unos dirigentes políticos que, en rigor, apenas han decidido sobre los contenidos de ciertas políticas. La pregunta de "quién es el responsable" se convierte pues en una incógnita razonable ante determinadas políticas que han sido diseñadas en contextos de cooperación o en escenarios de gobernanza multinivel.

Paradójicamente, pues, a pesar de tratarse en teoría del escenario más adecuado para el desarrollo del intervencionismo público, la gobernanza parece generar un coste de complejidad incremental y un paralelo déficit de percepción o visualización de la acción que dificulta los procesos de imputación y, por lo tanto, el grado de responsabilidad general de la esfera pública.

Precisamente sería en estos contextos de crisis donde mejor se percibirían las ventajas de la gobermedia, en términos de visualización directa y por lo tanto de responsabilidad-imputación igualmente directa. Con el único inconveniente de que, al proyectarse sobre la arena mediática, tales fenómenos tienden a operar siguiendo las exigencias propias del universo audiovisual: o sea, por una parte la deriva hacia la espectacularidad propia del escándalo público²⁵; y por otra, el conocido efecto de "chivo expiatorio", que se proyecta sobre el gobernante que, ante los medios, asume su responsabilidad de forma visualizada.

Es curioso comprobar cómo en el universo oriental, y fundamentalmente en Japón, se ha conseguido desarrollar un cierto protocolo formal de respuesta ante estas hipótesis de asunción de responsabilidad: mediante las reverencias o inclinaciones ceremoniales, desarrolladas en directo ante las cámaras acompañadas de una

²⁵ THOMPSON, J. B. (2001) *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona, Paidós.

petición formal de disculpas. Pero el riesgo del efecto “chivo expiatorio” puede acabar teniendo un impacto devastador sobre los gobernantes que se dejan “visualizar” en momentos críticos. Cuando en las vísperas electorales de marzo de 2004 una cadena de atentados terroristas galvanizó a la sociedad española tras dejar un resultado de unos cien muertos y casi mil heridos, el presidente saliente José María Aznar y su gobierno asumieron una “sobreexposición” mediática que generó el conocido efecto de imputación. El electorado decidió así “castigar” a los gobernantes, y el éxito anunciado del Partido Popular en las encuestas se tradujo en un lamentable fracaso impulsado por una campaña de movilización popular.

De este modo, una perspectiva de experiencia política aconsejaría, ante el riesgo de grandes desastres colectivos, una actuación contraria: es decir, una lógica de no-acción. Como sucedió por ejemplo en Andalucía en abril de 1998, cuando una mina a cielo abierto explotada por la empresa Boliden en la localidad de Aznalcóllar (Sevilla) sufrió una rotura de sus embalses produciendo un flujo de lodo contaminado a lo largo del río Guadiamar, que conducía hacia el Parque de Doñana, una de las joyas ecológicas del país. Aunque la recogida de lodos se movilizó desde un primer instante (en clave pues de gobernanza), sin embargo, durante varias semanas ningún representante político compareció ante las cámaras para responder o comentar el desastre. Se sabía que quien compareciera en primer lugar ante las cámaras, sería considerado como el chivo expiatorio responsable del desastre. Y la clase gobernante demostró en aquel momento un alto grado de “profesionalidad” optando por la no-acción. Lo que significaría pues que igualmente en el contexto de la gubermedia puede desarrollarse un fenómeno de no-acción como forma de eludir el potencial impacto crítico de los focos mediáticos.

En todo caso, cabría concluir que el escenario de la gubermedia es el que ofrece en principio un marco más adecuado para la facilitar la imputación puesto que permite unos canales de visualización directa de la propia acción gubernamental: lo que en teoría facilita pues la posterior asunción de responsabilidades políticas que deberían sustanciarse finalmente en términos de dimisión.

6. Reflexiones finales

Nuestro recorrido por los distintos escenarios sobre los que puede desenvolverse la agenda del gobierno nos ha mostrado en primer lugar la existencia de una dimensión binaria que, en términos de acción o no-acción, condiciona en la práctica toda estrategia gubernamental, permitiendo incluso el desplazamiento de los canales de actuación del ejecutivo hacia el proceloso ámbito de la pura acción virtual.

Pese a ello, debe insistirse en que el eje de debate sobre el cual deben ubicarse las principales coordenadas de análisis de la agenda gubernamental sigue apuntando hasta ahora al núcleo problemático central del gobierno contemporáneo: la actuación intervencionista. Un intervencionismo público que nace con el surgimiento del Estado social a mediados del siglo XX, imponiendo un incremento creciente de las responsabilidades públicas ante la sociedad y, en consecuencia, exigiendo un proceso de aprendizaje institucional que no siempre se ha desarrollado de forma plenamente satisfactoria a lo largo del tiempo.

A este respecto debería recordarse la obviedad de que en todo sistema democrático la acción de gobierno no constituye solamente la instancia de respuesta pública a las necesidades y demandas ciudadanas, sino al mismo tiempo el instrumento fundamental mediante el cual todo partido en el poder pretende seguir conservando el gobierno, asegurándose el éxito futuro en las urnas. En consecuencia, la agenda del gobierno se desenvuelve teniendo en consideración un trasfondo de proyección futura a partir del cual habría que dilucidar el dilema de si se trata de gobernar para resolver de forma efectiva los problemas de la sociedad o simplemente para intentar ganar de nuevo las elecciones. Porque desde esta perspectiva, la victoria electoral se podrá sustanciar no ya en términos de resultados obtenidos por la acción de gobierno sino, alternativamente, en términos del mayor o menor grado de desgaste político experimentado por el gobierno. Y tal desgaste podrá depender eventualmente tanto de los circuitos de no-acción como del desarrollo de una adecuada acción virtual, que se proyectaría brillantemente ante la ciudadanía en forma de gobermedia.

Aunque, en ambos supuestos, cabe suponer que todo gobierno se enfrenta siempre a un balance final de su actuación, en términos de responsabilidad general ante el sistema. Y por más que el ejecutivo decida eventualmente apostar por la estrategia de la no-acción, por más que sus iniciativas se estrellen ante un contexto donde se han multiplicado los puntos de veto (tanto interiores como exteriores), en todo caso el gobierno se configura siempre como el centro de imputación política del sistema. Pero incluso en estos supuestos, el uso instrumental de la agenda en sus diversas dimensiones podrá permitir que, a la hora de enfrentarse a la nueva llamada a las urnas, el propio gobierno consiga proyectar nuevamente una dimensión programática y seductiva de futuro, que iría más allá del anterior mandato. Desde una perspectiva competitiva, que se reproduce en los periódicos llamamientos a las urnas, el gobierno intentará siempre convencer al electorado de que lo mejor estará siempre por llegar, y de que la utopía del mayor bienestar colectivo se alcanzará sin duda después de las próximas elecciones, o de las sucesivas en el tiempo.

Tras este escenario electoralista y competitivo se esconde probablemente un trasfondo decisivo: el de la *agenda implícita*, desde la cual deben enfrentarse las principales políticas públicas que afectan al espacio social inmediato de los ciudadanos, con una proyección de agenda que rebasa normalmente los cuatro años de una legislatura. Pero en la medida en que las principales políticas públicas requieren, para su adecuado desenvolvimiento, de consensos supramayoritarios en el sentido de Majone²⁶, esto significaría que, teóricamente, deberían quedar apartadas del propio debate electoral. El “buen gobierno” consistiría, desde esta perspectiva, en apartar de las manos del propio gobierno (y de la competencia electoralista) el precioso ámbito de las políticas públicas que afectan a las necesidades colectivas de la ciudadanía; o en todo caso, dejando tan sólo en manos de los gobernantes los desafíos referidos a las eventuales respuestas instantáneas ante necesidades sobrevenidas o los posibles “compromisos” electorales adquiridos durante la campaña.

La tensión dualista entre la cosmética o el momento seductivo de las promesas, y el posterior impacto de la propia realidad, acaba afectando y condicionando el propio manejo de la agenda, puesto que, al final, los problemas de la realidad no se consiguen resolver con simples declaraciones sino con actuaciones y reformas que implican una acción de gobierno eficiente y decidida. Por eso, frente al riesgo de hacer derivar la acción de gobierno hacia las políticas fáciles o hacia los señuelos seductivos de la gobermedia, debe insistirse en que una estrategia de acción consistente, orquestada de forma adecuada en torno a la agenda del gobierno, deberá tratar de armonizar los componentes finalistas (a partir de un diagnóstico congruente de la realidad) con los soportes instrumentales (tanto burocráticos como, en su caso, financieros). Lo que constituiría un modelo de gobernanza plenamente congruente, centrado en el diseño eficiente de una acción intervencionista.

Paradójicamente, cabría pues concluir sugiriendo que el *miedo a la acción* que pueden experimentar los gobernantes ante la posibilidad de cometer errores, con el riesgo subsiguiente de desgaste político y pérdida del poder, se configura como el principal obstáculo de toda agenda del gobierno.

²⁶ MAJONE, G. (2001) “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction–Cost Approach”: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157.