

Política

PORRAS NADALES, A. (2014) *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Madrid, Trotta, 148 pp.

La acción de gobierno consta de una introducción y cuatro capítulos. En la introducción el autor nos realiza el planteamiento del tema que va a desarrollar a lo largo del libro en torno a la posible acción de un gobierno intervencionista. En un contexto histórico como el actual de gran complejidad el autor se pregunta cuál puede ser la respuesta de los gobiernos ante los problemas sociales, pues en suma la función de estos es tratar de diseñar una acción eficaz en la resolución de estas demandas sociales.

El primer capítulo *Acción de gobierno y estado intervencionista*, nos ofrece un breve pero interesante y necesario recorrido histórico sobre la acción gubernamental. Desde las claves históricas planteadas por Porras Nadales el punto de inflexión en la forma de entender y de ejecutar la acción de gobierno se sitúa en el paso del Estado Liberal abstencionista al Estado Social intervencionista fundado durante la segunda posguerra mundial. En esta transición se produce un cambio paradigmático de la acción de gobierno desde una concepción en la que lo propio es el mantenimiento de un Estado mínimo y la lógica abstencionista de la sociedad de mercado hacia un Estado donde el buen gobierno se concebirá de manera nueva hacia la

pretensión de intervenir en respuesta a las demandas sociales. Esta misma evolución histórica se traduce en el desarrollo del papel de la obtención del gobierno como consecución de la hegemonía. La emergencia del Estado social es también la búsqueda de esta aspiración de gobierno por una clase social distinta a la burguesa que permita dotar de una dimensión funcional autónoma, como formalización institucionalizada de la lucha de clases, que da lugar a un nuevo tipo de relaciones entre la sociedad y la esfera pública. Toda esta evolución conlleva también el desarrollo de un nuevo instrumental jurídico, nuevos modelos de organización pública y el necesario instrumental financiero para consolidar estos cambios entre los que destacan los derechos sociales o de prestación. Sin embargo a partir del último tercio del siglo XX se ha empezado a formular una crisis del Estado social en torno a tres grandes cuestiones: crisis fiscal, crisis de legitimación y crisis de reflexión. La primera es una crisis fiscal en tanto que el gasto público tiende a crecer más que los ingresos de manera sostenida y como tendencia. En segundo lugar, está la que Habermas denominó crisis de legitimación y que postula la necesaria apertura del soporte legitimador más allá del sufragio generando nuevos espacios de participación pública en base a consensos con el tejido social. Por último, está la crisis de reflexión (Luhmann) que pone de manifiesto que la complejidad social actual no permite un programa de gobierno

racional y unitario que dé respuesta a todas las dimensiones de manera coherente generando un escenario de respuesta dispersa e incluso a veces contradictoria.

Toda esta evolución ha ido generando para Porras Nadales una nueva forma de encuadrar la acción de gobierno para que pueda responder a esta nueva complejidad a través de tres diferentes modelos o visiones distintas y que se desarrollan en los capítulos siguientes. El primer enfoque es de tipo estructural-instrumental en torno a la categoría de la gobernabilidad. El segundo de ellos es de tipo funcional-estratégico propio de un contexto histórico intervencionista que denomina gobernanza. El tercer y último enfoque parte de una perspectiva simbólico-mediática en torno a la noción de gobermedia.

En el capítulo segundo *Gobernabilidad* se plasma el modelo de acción de gobierno basado en una serie de características que lo conforman. En primer lugar, por la necesaria condición de la estabilidad del gobierno como un elemento necesario para la consolidación democrática en el periodo posterior a la segunda guerra mundial en Europa, a través fundamentalmente del sistema de partidos y la regulación constitucional del sistema de gobierno. En cuanto al sistema de partidos se ha desarrollado a través del partido de masas y la defensa del bipartidismo. En cuanto a su regulación por un lado se refuerzan la formalización procedimental de sus

mecanismos y se introducen elementos que tratan de asegurar la estabilidad del ejecutivo dificultando instrumentos destructivos como la moción de censura. En segundo lugar, una vez obtenido un gobierno estable es necesario conseguir un gobierno eficaz y para ello hay que superar la visión reduccionista liberal y generar nuevas claves de racionalidad instrumental para dar una mayor dimensión sustantiva a la acción de gobierno. Ahora bien, esta nueva dimensión tiene que articularse sobre el organigrama institucional del Estado de Derecho diseñado para una acción preintervencionista que da lugar a problemas de ajuste y de tensión que también operan en el ámbito de la actividad económica. Toda esta nueva actividad deberá surgir de un ejercicio de racionalidad estratégica que se plasmará en un complejo programático y sistemático programa de gobierno que ha de formarse durante el proceso de investidura respondiendo al programa del partido ganador o de la coalición que vaya a gobernar dentro del horizonte finalista de la constitución. Por otro lado, también se muestran en este capítulo segundo las dificultades que la conformación de este tipo de sistema de partidos acaba acarreado a la acción de gobierno en cuanto a la generación de una crisis de legitimidad en la representación y que puede afectar al propio impulso político del gobierno por su indefinición. Otra dificultad en este modelo surge en el circuito de salida de la acción de gobierno: las políticas públicas y

las revisiones críticas que empiezan a hacer en Estados Unidos en primer lugar y en Europa con mayor retraso por la mayor resistencia ofrecida por las doctrinas del impulso político.

El capítulo tercero *Gobernanza* responde al inevitable surgimiento de fórmulas alternativas ante las crisis planteadas en el modelo de gobernabilidad producido por la emergencia de la crisis del Estado social y sus posibles respuestas. Por una parte, expone el autor, existe la necesidad de suplementar la legitimidad de los mecanismos de decisión pública. Por otro lado, se hace patente la necesidad de mejorar las técnicas manageriales de gestión pública y los sistemas de control y evaluación adecuados. Todo este conjunto de elementos acaba realizando un desplazamiento del eje de gravedad que supone una auténtica evolución histórica desde las democracias estables preocupadas por la gobernabilidad a las democracias avanzadas que deben preocuparse por los elementos de calidad democrática que a la postre conllevan una cierta decadencia de la tradicional función del impulso político y a un proceso de transformación del sistema de partidos. Este nuevo modelo de acción pública se situará ahora ante el trilema política-derecho-sociedad, al rebasar el eje política-derecho como único circuito impulsor de la acción gubernamental, el nuevo modelo proyecta un nuevo proceso interactivo y de aprendizaje horizontal en el marco de la gobernanza que supera la tradicional dualidad

partidista habitual entre mayorías y minorías. El diseño de la agenda de gobierno será claramente diferente del modelo del impulso político que frente a este se inspira en la capacidad de dar respuesta desde las instancias públicas a los problemas que se presentan en la realidad y que van conformando la agenda frente a la propuesta programática. De esta manera la legitimación de la acción de gobierno dependerá ahora del consenso social en que se basa y de la eficacia de los resultados conseguidos a los problemas presentados por el tejido social lo que presenta nuevos ajustes con la temporalidad de las legislaturas y un nuevo papel de la(s) cultura(s) que adquieren una nueva función importante desplazando en parte el papel de las tradicionales ideologías. En el gobierno, en el esquema de la gobernanza, el modelo de acción intervencionista se coloca en una posición relativamente precaria y el protagonismo se desplaza hacia las esferas periféricas donde se asumen las tareas prestacionales propias del Estado de bienestar, de manera que las dinámicas centralizadoras propias de la primera etapa del Estado social es sustituida por una etapa de horizontalidad centrífuga hacia el desarrollo de nuevas instancias de la acción intervencionista. Pero aunque un modelo de gobernanza pueda ser una mejor respuesta histórica no es ajena también a dificultades propias del nuevo modelo como una mayor complejidad de la evaluación y una responsabilidad de los agentes más difusa. También

emergen otros ámbitos problemáticos en relación con la generación de los consensos y la participación en cuanto a la posible manipulación de los mismos o la no representación de los intereses de aquellos que cuentan con menor capacidad de comunicación o impacto. En todo caso tenemos que valorar el modelo de la gobernanza teniendo en cuenta que es un modelo emergente que hasta ahora no ha gozado de un desarrollo completo y que requiere de la puesta en marcha de unas modificaciones estructurales que la lógica inercial de los modelos anteriores puede estar frenando.

En el capítulo cuarto sobre la *Gobermedia* Porras Nadales parte del amplio impacto del sistema de gobernanza y la pérdida de la centralidad del sistema partidista hacia lo que Sartori denominó la videopolítica donde se produce un desplazamiento del debate político hacia los circuitos de comunicación audiovisual. Estos circuitos promueven mecanismos que sirven de soporte de confianza de la acción de gobierno a través de la imagen y del liderazgo imponiendo una creciente personalización del fenómeno de la representación. Como ventajas del modelo, la gobermedia se aduce que permite respuestas instantáneas ante cualquier tipo de asunto que incida en el ámbito de la agenda pública; en segundo lugar, también permite una visualización directa de la acción de gobierno que contribuyen a legitimar el liderazgo. Sin embargo, también

existen claros riesgos puesto que esta misma exposición mediática puede ser manipulada tanto para huir de las responsabilidades como para que los medios otorguen responsabilidades a aquellos que no las tienen. En la gobermedia crece la dimensión cosmética del poder, entendido como poder simbólico, y que está sometido a los mismos avatares de la exposición mediática. Por último, la gobermedia permitiría una mayor dimensión plural y competitiva permitiendo una mejor presencia y expresión de la discrepancia y de la crítica en el espacio social. De fondo está la cuestión, se pregunta el autor, sobre si la gobermedia abre a un espacio de mayor pluralidad generadora de confianza y con capacidad de posicionamientos inmediatos generadores de confianza y eficaces o si puede generar una gobermedia autónoma o desbordada que pierde sus lazos coherentes con una acción de gobierno eficaz. Esta tensión se trasladará también al diseño de la acción pública y a la gestión de la agenda de gobierno.

En el capítulo quinto *La interacción de los modelos* se recupera la dinámica de la evolución histórica de los tres modelos en clave procesual donde se va produciendo un aprendizaje en cuanto a la propia concepción, desarrollo y relación con la sociedad de la acción de gobierno en un marco de complejidad emergente y donde el autor trata de responder sobre si el gobierno puede seguir siendo considerado hoy

como una variable autónoma y plenamente autorreferencial o si volvemos al paradigma del gobierno como botín conquistado por el partido ganador que trata de asegurar su autorreproducción en la sociedad. Se recogen también en el capítulo las diferentes filosofías de gobierno de los diferentes modelos de gobierno en función de su programación o respuesta, por un lado; y su incidencia en el uso de los instrumentos de acción: el uso del derecho, la acción intervencionista y el dinero, por otro. Los mecanismos de control y los circuitos de retroalimentación también variarán en los modelos en relación con el papel de las elecciones, la imputación de las responsabilidades como se ha ido viendo también en los anteriores capítulos. Para terminar, como consideraciones finales, Porras Nadales concluye que los procesos históricos de aprendizaje deberían servir de base a las instancias gubernamentales en el diseño y mejora de las estrategias de la acción de gobierno a lo largo del tiempo siendo un horizonte perturbador el que esto no se vea realmente reflejado en la práctica. Es necesario por tanto, desarrollar la capacidad de autoaprendizaje y el consiguiente control para permitir la detección de errores y la aplicación

del resultado del aprendizaje. Para ello debemos partir de la noción de "buen gobierno" que si bien no podemos consensuarla sí que podemos afirmar que necesita de una buena y completa información sobre la acción gubernamental y sus consecuencias, pero a su vez de transparencia sobre toda la acción pública, siendo por tanto de capital y creciente importancia el valor de la transparencia en la evaluación de la acción gubernamental.

En suma podemos decir del libro del profesor Porras Nadales que realiza un sugerente recorrido histórico sobre los modelos de la acción de gobierno, sus elementos definitorios, la agenda a la que responde y el contexto en el que encuentra en la actualidad. Lejos de ser una reflexión teórica alejada de la realidad política actual, toda esta reflexión se torna especialmente interesante en el contexto actual que puede prolongarse durante un tiempo indeterminado un nuevo escenario político en España en el que ofrece luz sobre cuáles son los retos a los que se enfrenta una acción de gobierno en un escenario de emergente complejidad.

[Eduardo IBÁÑEZ RUIZ DEL PORTAL]