

# COALICIONES Y ESTADO SOCIAL (1)

Antonio Porras Nadales  
Universidad de Sevilla  
2015

SUMARIO. 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA GOBERNABILIDAD. 2.1. Claves históricas. 2.2. El tamaño de las coaliciones. 2.3. El tamaño de los gobiernos. 3. LA AGENDA DEL GOBIERNO. 3.1. El marco de partida. 3.2. Los acuerdos de coalición. 3.3. La gestión de la agenda. 4. LA GOBERNANZA. 4.1. La emergencia de un nuevo paradigma. 4.2. Gobernanza y Estado social. 4.3. Gobernanza y políticas públicas. 4.4. ¿La era de los gobiernos débiles? 5. CONSIDERACIONES FINALES.

## RESUMEN

El papel de las coaliciones de gobierno en el Estado social puede enfocarse a través de tres visiones sucesivas y, hasta cierto punto, complementarias. En primer lugar la gobernabilidad, que constituye la exigencia histórica originaria, influyendo en la percepción de la fortaleza y el tamaño de los ejecutivos. En segundo lugar la capacidad de programación de políticas, plasmada en la agenda del gobierno, que reviste una especial dinámica plural en los modelos de coalición. Y finalmente el desafío de la gobernanza, donde la lógica de las coaliciones puede condicionar un estilo general de acción pública.

## ABSTRACT

The role of government coalitions in the welfare state can be approached from three different evolutionary (and, to some extent complementary) perspectives. First is the government perspective, which constitutes the original historical demand, influencing the perception of the strength and size of the executives. Second is the capacity of governmental programming, reflected in the governmental agenda, which has a particular plural nature in governmental coalitions. And finally is the challenge of the governance paradigm, where the logic of governmental coalitions can determine a general style of public action.

## PALABRAS CLAVE

Estado social, coaliciones, gobernabilidad, agenda del gobierno, gobernanza

## KEY WORDS

Welfare state, coalitions, governability, governmental agenda, governance

---

<sup>1</sup> Artículo elaborado para un número monográfico de la Revista *Sistema* dedicado a coaliciones, finalmente no editado.

## 1. INTRODUCCIÓN

Parafraseando el texto bíblico, podría afirmarse que en el principio del Estado Social eran las coaliciones: ya fueran las más conocidas en forma de “gran coalición” a la alemana, o bien la duradera experiencia de las democracias nórdicas y de los Países Bajos.

De hecho, incluso en el más remoto de los orígenes, algunos de los instrumentos propios del Estado social se habrían ido desarrollando antes de la II Guerra Mundial en pequeños estados europeos, tradicionalmente más cercanos a las experiencias históricas de coalición <sup>(2)</sup>. Partiendo de la conocida clasificación de Esping-Andersen <sup>(3)</sup> que distingue entre modelos liberal-anglosajones, socialdemócratas-nórdicos y conservadores-europeos, la tipología del Estado social europeo continental parece surgir, en efecto, de dos tipos de coaliciones diferenciadas, condicionadas por la presencia de sistemas electorales proporcionales: de un lado el modelo nórdico, inspirado en la alianza entre la socialdemocracia y los partidos agrarios; y de otro el modelo continental, donde la democracia cristiana se convierte en compañera de viaje de la socialdemocracia <sup>(4)</sup>.

Sin embargo este componente genético, tan característico de las primeras etapas del Estado social, no ha conseguido prevalecer como paradigma teórico a lo largo del tiempo, seguramente debido a una doble serie de factores: (a) por una parte la preocupación dominante por el factor *estabilidad*, entendido como elemento articular de la gobernabilidad del sistema, unido a la inexorable emergencia de los partidos *catch all*, parecía venir a apoyar el reiterado prestigio de los gobiernos “fuertes” asentados sobre un soporte mayoritario monopartidista, frente a la relativa “debilidad” que -al menos en clave de estricta gobernabilidad- parece amenazar siempre a los gobiernos de coalición. Y de gobiernos fuertes y estables se supone que debe esperarse, en principio, una actividad intervencionista más decidida, en desarrollo de las pautas propias del Estado social, al menos en su fase originaria <sup>(5)</sup>. A lo que se une, (b) a partir de las décadas finales de siglo, la emergencia de un discurso neoliberal que trata de hacer frente a los aparentes “excesos” del Estado social, imponiendo así una deriva bipolar del sistema que acaba simplificándose en una dinámica tendencialmente bipartidista y, en consecuencia, reacia a las formas o estilos de coalición.

La idea de que el Estado social necesita de gobiernos “fuertes” se conecta no sólo con las dificultades que trae consigo el desarrollo de unas políticas intervencionistas con alto grado de incidencia sobre la esfera socioeconómica sino que, además, retrotrae el problema hacia una clave histórica anterior, relacionada con las dificultades a las que hubieron de enfrentarse los ejecutivos durante el periodo de crisis del liberalismo; o sea, desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, y básicamente durante el periodo de entreguerras.

---

<sup>2</sup> Peter Katzenstein, *Small States in World Markets*, Cornell UP, Nueva York, Ithaca, 1985 (trad. cast. Ministerio de Trabajo).

<sup>3</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, 1990.

<sup>4</sup> Una pauta de evolución donde los componentes de la doctrina social de la Iglesia adquieren un razonable protagonismo. Cfr. Philip Manow “Electoral Rules, class coalitions and welfare state regimes: How to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan” *Socio-Economic Review*, 2009, 7, 1, pps.101-121; y Philip Manow, Kees van Kersbergen (eds), *Religion, Class Coalitions, and Welfare States*, Cambridge UP, 2009.

<sup>5</sup> Una fase que se caracterizaría por la fuerte impronta unitario-verticalista de la concepción del Estado que, lógicamente, deriva en la centralidad del gobierno como núcleo motor del sistema. Cfr. Antonio Porras Nadales, *Introducción a una teoría del Estado postsocial*, PPU, Barcelona, 1988; y *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, Trotta, Madrid, 2014.

Se trataba de un panorama político que presentaba una alta fragmentación partidista y una fuerte polarización ideológica, lo cual generaba una inevitable inestabilidad estructural de los gobiernos que llegaba a amenazar a la propia estabilidad del sistema. Las experiencias en Francia, sobre todo durante la larga III República, focalizaban así el problema en torno a la estabilidad de los ejecutivos, en un ambiente donde los proyectos reformistas que preludivan la emergencia del Estado social no conseguían imponerse debido a elementales razones de duración de los mismos <sup>(6)</sup>. La media alcanzada por los gobiernos de la III República apenas llegaba a la cifra de un año, y esto se ha considerado de forma generalizada como un dato histórico negativo que, a modo de obstáculo estructural, podría bloquear no sólo la acción del gobierno o la estabilidad institucional del sistema, sino particularmente el desarrollo del propio Estado social consagrado en las Constituciones de posguerra.

En este ambiente histórico, las experiencias de coalición parecían traducirse pues en el preludio de gobiernos débiles e inestables que apenas conseguirían consolidar las nuevas columnas encargadas de sostener al emergente Estado social mediante el desarrollo de unas políticas públicas mantenidas en el tiempo. De este modo, el modelo de gobierno en coalición va a pasar a ser considerado en general como un tipo de gobierno *débil*, amenazado de forma constante por riesgos de inestabilidad que limitan las posibilidades de gobernabilidad del sistema.

Desde la perspectiva de las exigencias del intervencionismo público que impone el actual modelo histórico del Estado social, cabría establecer simplifícadamente tres series de exigencias encadenadas y sucesivas, a las que deben atender los gobiernos de coalición, y sobre las que ordenamos los siguientes apartados. En primer lugar la *governabilidad* entendida como premisa básica o de partida para asegurar una acción intervencionista. En segundo lugar la *agenda del gobierno* entendida en términos de capacidad de programación de políticas públicas. Y en tercer lugar la *governanza* entendida como un desarrollo de las exigencias intervencionistas en términos de diseño estratégico y de consenso o participación social, requeridas -en el contexto del Estado social avanzado- para la puesta en marcha de unas políticas públicas eficaces.

## 2. LA GOVERNABILIDAD

### 2.1. Claves históricas

La gobernabilidad constituía el primer requerimiento histórico al que debían hacer frente las democracias occidentales en el contexto originario del Estado social: una exigencia que se configuraba inicialmente como un auténtico ajuste de cuentas con el pasado inmediato, especialmente frente a los efectos de fragmentación partidista que la eclosión de los sistemas electorales proporcionales había generado tras la I Guerra Mundial <sup>(7)</sup>.

No puede negarse que tal desafío se intentó abordar ya desde las propias experiencias constitucionales europeas del periodo de entreguerras mediante la introducción de instrumentos de “racionalización” que trataban de regular los mecanismos propios del parlamentarismo. Unos mecanismos que durante el siglo XIX habían

---

<sup>6</sup> Como pudo suceder también en España con las propuestas desarrolladas por la Comisión de reformas sociales. Sobre el tema cfr. M<sup>a</sup> Dolores de la Calle, *La comisión de reformas sociales 1883-1903: política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Ministerio de Trabajo, Madrid, 1989.

<sup>7</sup> Sigue siendo un ejemplo antológico de la época el estudio de tales sistemas electorales realizado por Manuel Giménez Fernández, *Derecho electoral contemporáneo*, Mejías y Susillo, Sevilla, 1925 (reed. Universidad de Sevilla 1977).

permanecido en la más absoluta desregulación, en parte debido a la implícita impronta “británica” que presidió durante ese periodo la evolución del constitucionalismo liberal, sobre todo a partir de su primera formalización en la Constitución belga de 1831. Y así, la regulación de los mecanismos de investidura, moción de censura, cuestión de confianza, e incluso disolución parlamentaria se configuraban, como sintetizó brillantemente Mirkine-Guetzevitch (<sup>8</sup>), a modo de fórmula maestra que debía conducir a la esperada estabilidad gubernamental, desde la cual se haría posible la necesaria gobernabilidad del sistema. Una regulación que no era, por cierto, estrictamente “neutral” sino que respondía en la medida de lo posible a la idea de primar la posición del ejecutivo dentro del tradicional sistema de equilibrio de poderes. Aunque debe recordarse que, en rigor, tal estabilidad no logró alcanzarse históricamente hasta la segunda posguerra, cuando el propio sistema de partidos comienza a estabilizarse (<sup>9</sup>).

La preocupación por la gobernabilidad era pues fundamentalmente una preocupación por la estabilidad y la duración de los gobiernos. Y aquí reside seguramente una de las claves nucleares tras la que se desarrolla la visión negativa de los gobiernos de coalición: los conflictos o tensiones entre partidos coaligados suele ser la vía más habitual que conduce a las crisis gubernamentales (<sup>10</sup>). Un riesgo que evidentemente no existe en los gobiernos monocolor.

Sin embargo, frente al reiterado prestigio del paradigma teórico favorable a los ejecutivos de tipo monocolor, la realidad histórica ha seguido demostrando la vigencia de gobiernos de coalición, especialmente en ciertos países europeos donde cabe afirmar que el Estado social ha gozado en general de buena salud. Así, en un panorama comparado de largo plazo como el desarrollado por Müller y Strom para el periodo 1945-1999 en Europa, resulta que el 69% de los gobiernos eran coaliciones: 238 casos sobre un total de 343 gabinetes analizados (<sup>11</sup>). Alternativamente, un estudio de 313 elecciones en once democracias europeas durante el periodo 1945-1997 ofrecía tan sólo un balance de veinte victorias por mayoría absoluta de un solo partido (<sup>12</sup>).

Con independencia del valor cuantitativo que atribuyamos a estas cifras, no cabe duda de que marcan una inercia histórica de largo calado, de la que puede deducirse lógicamente la hipótesis de un cierto proceso de aprendizaje a lo largo del tiempo en torno a las experiencias de los gobiernos de coalición. Un proceso que, según Timmermans y Moury (<sup>13</sup>), estaría conduciendo a un incremento de la duración de los mismos, especialmente en algunos de los tradicionales países como Bélgica y Holanda. Lo que a su

---

<sup>8</sup> Boris Mirkine-Guetzevitch, *Les Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1936.

<sup>9</sup> José Ramón Montero “Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación”, *Revista de las Cortes Generales*, 4, 1985.

<sup>10</sup> En general, cfr. Carol Mershon, *The costs of coalition*, Stanford UP, 2002. Wolfgang C. Müller, Kaare Strom, *Coalitions Governments in Western Europe*, Oxford UP, 2000.

<sup>11</sup> *Op. cit.* Algo más de un tercio de los casos serían gobiernos en minoría. Aunque se trata de unas cifras de validez ciertamente relativa si consideramos que algunos de los gabinetes en coalición tendrían una duración más limitada, como sucede en Italia, donde apenas si se introdujeron en la Constitución de 1947 elementos de racionalización parlamentaria, y la media de duración de los gobiernos durante su primera etapa se situaba apenas en torno a los trece meses. Si tomamos por ejemplo la primera década de los años cincuenta, legislaturas I, II y II (de las elecciones de mayo de 1948 a las de junio de 1958), encontramos: los primeros 4 gobiernos De Gasperi de la I Legislatura, y a continuación los gobiernos Pella, Fanfani, Scelba, Segni, Zoli, Fanfani II, Segni II, Tambroni, Fanfani III y Fanfani IV; total, 15 gobiernos en una década. Para el caso italiano cfr. Carol Mershon, *The costs of coalition*, cit. 2ª parte.

<sup>12</sup> Daniel Diermeier, Antonio Merlo, “An Empirical Investigation of Coalitional Bargaining Procedures”, *Journal of Public Economics*, Vol. 88, March (2004), pp. 783-797. Siddhartha Bandyopadhyay, Mandar Oak, *Coalition Governments in a Model of Parliamentary Democracy*, Fundación Eni Enrico Mattei, 83, 2006.

<sup>13</sup> Arco Timmermans, Catherine Moury, “Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising Government stability against all electoral odds” *Acta Politica*, 41, 2006, pps. 389-407.

vez explicaría el interés creciente por el tema en la literatura desde las décadas finales del siglo pasado.

## 2.2. El tamaño de las coaliciones

En clave de gobernabilidad, los elementos básicos para la configuración de los gobiernos de coalición dependerán inicialmente del marco constitucional respectivo, en términos tanto procesales (proceso de investidura) como sustantivos, es decir en cuanto a la mayoría necesaria para gobernar; factores que a su vez suelen estar condicionados en la práctica por la normativa electoral. A lo que se suele añadir la habitual recomendación de una cierta “cultura” política, en términos de capacidad de diálogo y propensión a la negociación y al pacto.

Sin embargo ciertos sectores de la doctrina vienen insistiendo en que la evolución de las experiencias de coalición estaría suscitando algunas pautas de cambio, a modo de proceso histórico de aprendizaje, afectando a ciertas claves de gobernabilidad. Así se ha detectado por ejemplo la presencia de ciertos factores que afectan al *tamaño* de las coaliciones<sup>(14)</sup>, imponiendo una cierta transformación en la valoración de los modelos de coalición, que parece oscilar: desde (a) las teorías y experiencias inspiradas en el postulado del *minimum winning*, según el cual el diseño del gobierno debería limitarse a asegurar mediante la coalición entre partidos la mayoría mínima necesaria para gobernar, contando con el menor número posible de partidos coaligados siempre que sean más o menos ideológicamente próximos; hacia (b) las teorías y experiencias de las coaliciones *oversized*, que surgirían cuando se sobrepasan los mínimos necesarios para gobernar, bien sea mediante la introducción de partidos de tipo pivot (normalmente centristas) que equilibran la coalición o moderan los conflictos entre los demás partidos en formación, o bien de otros *partenaires* que aseguran una sinergia positiva en el tiempo, apoyando un paquete amplio de políticas públicas.

La superación de los esquemas basados en el mínimo aritméticamente necesario para gobernar parece implicar entonces la existencia de ciertas sinergias positivas que, al incrementar el tamaño de la coalición, tienden a asegurar al mismo tiempo su mantenimiento, permitiendo así una mayor duración de los gobiernos y aportando por lo tanto una mayor dosis de gobernabilidad al sistema. Se produce así una paradoja aparentemente contraintuitiva, en el sentido de que las coaliciones en principio más “fáciles” o simplificadas (en cuanto al número de miembros) no serían finalmente las más duraderas ni por lo tanto las más óptimas en una perspectiva de gobernabilidad. Desde la “filosofía” propia de las coaliciones se trataría entonces no tanto de formar gobiernos mínimos, sino gobiernos capaces de minimizar los conflictos entre los miembros de la coalición, al mismo tiempo que permiten ensanchar el ámbito de las políticas prioritarias en la agenda gubernamental<sup>(15)</sup>.

Es posible incluso, como apuntan los citados Volden y Carrubba (que trabajan sobre los casos de veinticuatro gobiernos de coalición durante el periodo 1955-1998), que los modelos *oversized* sean especialmente adecuados en momentos de crisis institucional, cuando la agenda no se polariza en torno a concretas políticas sino más bien sobre otros

---

<sup>14</sup> Entendiendo por tamaño el número de partidos que se incluyen en la coalición. Cfr. Craig Volden, Clifford J. Carrubba “The formation of oversized coalitions in parliamentary democracies”, *American Journal of Political Science*, 2004, 48, 3.

<sup>15</sup> En una distribución estadística a la altura de 1995, sobre un total de 15 países, un 35 % serían coaliciones “minimal winning”, un 36 % coaliciones en minoría (con menos de la mitad de los escaños necesarios), y el restante 29 % modelos “oversized”. Cfr. Kenneth Gallagher, Kenneth Laver y Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, Mc Graw Hill, Nueva York, 1995.

aspectos más genéricos: como pudieran ser, por ejemplo, las exigencias de regeneración institucional o de transparencia ante oleadas históricas de corrupción, según se desprendería del ambiente histórico propio del contexto presente en España.

Ciertamente la posibilidad de llevar a cabo tales experiencias de gobierno en coalición dependerá en todo caso la iniciativa del partido “*formateur*” (es decir, del que recibe el encargo de formar gobierno por parte del Jefe de Estado), cuya capacidad operativa en este proceso inicial vendría condicionada en la práctica tanto por su tamaño como por su grado de centralidad dentro del espectro ideológico existente en la cámara. Aunque, como es lógico, el resultado final no dependerá tan sólo de la capacidad proactiva de diálogo o negociación que sea capaz de promover el correspondiente partido *formateur*, sino de la posición receptiva que al respecto asuman las restantes fuerzas: pues en definitiva, toda coalición es una responsabilidad compartida entre las partes.

Otra cuestión diferente es que, como consecuencia de las dinámicas de coalición, el tamaño de los gabinetes en términos de número de carteras pueda derivar igualmente en una proyección expansiva y que, en consecuencia, el incremento del número de ministros pueda implicar paralelamente un riesgo de incremento del gasto público (<sup>16</sup>). Algo que, en todo caso, puede tener especial sensibilidad cuando el ambiente histórico se mueve en un contexto de restricciones presupuestarias propio de políticas anti-crisis.

### 2.3. El tamaño de los gobiernos

La hipótesis general de que la estabilidad institucional requerida por el Estado social exige gobiernos fuertes y/o de gran tamaño (o sea, la variable estructural-cuantitativa) está relacionada en segundo lugar con el proceso general de expansión del sector público que se desencadena históricamente tras la segunda posguerra (<sup>17</sup>), estableciendo así las fronteras históricas entre el Estado social del siglo XX, frente al reducido (o “*mínimo*”) Estado liberal del siglo XIX. Y en el nuevo y expansivo contexto del Estado social intervencionista, el crecimiento del gobierno y del sector público se consideraban como un argumento consustancial. Aunque desde una perspectiva sistemática pueda afirmarse que, en principio, el desarrollo expansivo del sector público no tiene por qué suponer necesariamente ejecutivos de mayor tamaño. Sin embargo la lógica de la gobernabilidad parece implicar una cierta dinámica expansiva a partir de la cual se atribuye una posición de fortaleza al gobierno que iría más allá de la mera estabilidad (<sup>18</sup>).

---

<sup>16</sup> Es una hipótesis estudiada por Baskaran en relación con los gobiernos de los länder alemanes durante el periodo 1975-2010, Cfr. Thushyanthan Baskaran, *Coalition governments, cabinet size, and the common pool problem: evidence from the German states*, Center for European Governance and Economic Development Research, Discussion Paper 165, julio 2013.

<sup>17</sup> En Estados Unidos, en rigor, algo antes, a partir del *New Deal* de F. D. Roosevelt. Cfr. Theodore Lowi, *The End of Liberalism*, Norton, Nueva York, 1979.

<sup>18</sup> Acaso como simples ejemplos contextuales, no estaría de más recordar el tamaño sideral que alcanzaban los gobiernos de la Unión Soviética (p. ej. Artículo 70 Constitución soviética de 1936: “*El Consejo de Ministros de la URSS... se compone de: Presidente...; Primeros Vicepresidentes...; Vicepresidentes...; Ministros...; Presidente del Comité Estatal de Planificación,... del Comité Estatal de la Construcción,... de Abastecimiento de Materiales y Maquinaria,... de Control Popular de la URSS... de Trabajo y Salarios,... de Ciencia y Técnica,... de Precios,... de Estandarización,... de Enseñanza Profesional y Técnica,... de Televisión y Radiodifusión,... de Silvicultura,... de Relaciones Económicas Exteriores,... de Seguridad del Estado,... de la Sociedad de toda la Unión para la venta de maquinaria agrícola a los koljoses y sovjoses,... de la Dirección del Banco del Estado de la URSS; Jefe de la Dirección Central de Estadística,... Forman parte del Consejo de Ministros de la URSS, en virtud de su propio cargo, los Presidentes de los Consejos de Ministros de las repúblicas federadas.*”). O incluso los exorbitantes 70 miembros (!) del gobierno Vajpayee, líder del partido Bharatiya Janata, en 1999 en la India, al frente de una coalición de quince partidos que controlaban 300 escaños de los 542 que componían la asamblea. Cfr. Robin Jeffrey, “Coalitions and

Es cierto que, en términos generales, la emergencia histórica del Estado social discurre en paralelo al crecimiento del propio sector público, y particularmente de la esfera burocrático-gubernamental: o sea, implica un rotundo incremento de los aparatos estatales y del propio gasto público frente a la lógica abstencionista liberal decimonónica preexistente. La hipótesis del “*big government*” sugerida por Richard Rose a comienzos de los ochenta (<sup>19</sup>), suponía ciertamente una primera y elemental respuesta al desafío operativo de cómo poner en marcha unas políticas públicas eficaces: mediante el incremento de los recursos, de la burocracia y de los aparatos públicos. Todo lo cual implicaba en efecto un crecimiento del complejo instrumental del gobierno al servicio de las nuevas tareas intervencionistas del sector público. Una tarea para la que seguramente la existencia de gobiernos amplios, estables y duraderos, podría constituir una evidente ventaja.

Pero la propia experiencia de aprendizaje histórico que al cabo del tiempo ha ido generando el desarrollo del Estado social en Europa parece demostrar que el grado de eficacia alcanzado por la actuación intervencionista gubernamental no depende *sólo* de la pura variable estructural-cuantitativa, o al menos no es una consecuencia que se desprenda directa y automáticamente de la misma. Por el contrario, es posible que la eficacia intervencionista requerida por el Estado social esté conectada no tanto con factores de tipo estructural referidos al tamaño de los gobiernos sino más bien con elementos funcionales y dinámicos relacionados con su eficacia intervencionista: es decir, con la capacidad para poner en marcha todo un conjunto de elementos estratégico-finalistas y soportes instrumentales que deben asegurar a medio o largo plazo el éxito en las políticas públicas (<sup>20</sup>).

Por eso, desde la perspectiva del proceso de desarrollo histórico del Estado social, cuyo desafío fundamental consistirá en poner en marcha un intervencionismo público eficaz al servicio de los nuevos valores y derechos sociales consagrados constitucionalmente, parece que la doble exigencia de la gobernabilidad entendida (a) en clave de estricta estabilidad y traducible en una mayor duración de los ejecutivos, (b) unida en su caso al mayor tamaño de los mismos, constituyen seguramente unas premisas necesarias pero no suficientes. Gobiernos amplios y estables pueden fracasar finalmente a la hora de poner en marcha estrategias de acción eficaces, debido a posibles errores de diagnóstico, a diseños estratégicos inadecuados o a eventuales déficits de implementación, así como también a su incapacidad para enfrentarse a intereses organizados o a estructuras burocráticas anquilosadas y retardatarias que pueden acabar por hacer embarrancar los mejores programas intervencionistas. Como ya demostró la experiencia histórica de la Unión Soviética el “sobrepeso” del Estado no es garantía suficiente para asegurar un mayor grado de eficacia intervencionista en el ámbito socioeconómico.

En consecuencia, alcanzar el nivel de eficacia gubernamental necesario para asegurar un desarrollo consistente del Estado social es algo que dependerá de otras variables que van más allá de la pura gobernabilidad, entendida en términos estructural-cuantitativos (es decir, como mera suma de gobiernos estables y de gran tamaño). Y seguramente tal eficacia dependerá en primer lugar de la propia capacidad de

---

Consequences: Learnership and Leadership in India, 1948–2008” *ASARC Working Paper*, 2008, 2 (Australia South Asia Research Center, The Australian National University).

<sup>19</sup> Richard Rose, *Understanding big government. The Programme approach*, Sage, Londres, 1984.

<sup>20</sup> Desde una perspectiva ideal o maximalista, el cuadro panorámico se sintetiza adecuadamente en el famoso decálogo de “capacidades” del gobierno elaborado por Kent R. Weaver, Bert A. Rockmann, (eds.), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the U.S. and Abroad*, The Brooking Institution, Washington, 1993. En especial, capítulos introductorio y final.

programación o diseño estratégico de la acción: algo que en rigor forma parte de la propia agenda gubernamental.

### 3. LA AGENDA DEL GOBIERNO

#### 3.1. El marco de partida

Si aceptamos que una programación eficiente de la acción intervencionista depende en primer lugar de un adecuado diseño de la agenda del gobierno, hay que comenzar recordando que en los sistemas parlamentarios la agenda de gobierno debe quedar definida normalmente en el momento inicial de la investidura: es decir, implica una estrategia de programación general de la acción estatal que se va a proyectar desde el momento originario hacia el futuro, a lo largo de toda la legislatura.

La iniciativa del gobierno, apoyada por la mayoría, deberá desencadenar pues todo un proceso de impulso dinámico sobre el conjunto del Estado, siguiendo una concepción que seguramente encuentra su mejor expresión teórica en la doctrina italiana del “*indirizzo politico*” (<sup>21</sup>). Aunque debe recordarse que el programa de gobierno no constituye en rigor una creación novedosa o autónoma, sino más bien una concretización de prioridades que surge del propio programa electoral del partido ganador y que, simplificada, suele resumirse en un paquete de proyectos de ley u otras iniciativas que recogen las líneas prioritarias marcadas por el ejecutivo.

En este escenario, el gobierno asume pues una dimensión funcional predominantemente finalista o programática, donde habitualmente los elementos instrumentales que deben asegurar el cumplimiento de tales fines suelen brillar por su ausencia. Pues se da por supuesto que los aparatos burocráticos y administrativos, así como el proceso general de movilización social que implica toda acción pública, se ajustarán de forma más o menos automática a los distintos requerimientos que impone la esfera política, contando como máximo con un adecuado soporte financiero.

Esta sería la lógica inercial y dinámica en que se inspira la filosofía del impulso político: el gobierno nacido de la mayoría debe concentrarse en la tarea de formular fines, metas u objetivos que serán llevados a la práctica por la burocracia y el sector público. Aunque esta presunción, que responde ciertamente a un claro optimismo histórico, no siempre resulta confirmada por los hechos; pues los mejores programas finalistas emanados del ejecutivo pueden acabar embarrancándose ante estructuras burocráticas retardatarias o anquilosadas, bloqueos corporativos o modelos organizativos deficientes y carentes de operatividad (<sup>22</sup>). O sea, el intervencionismo requerido por el Estado social se enfrenta a un riesgo de déficit instrumental difuso y permanente.

Debe tenerse en cuenta igualmente que esta capacidad de programación apriorística del gobierno conseguirá alcanzar una razonable vigencia en el tiempo siempre y cuando opere en un contexto histórico general de relativa estabilidad: pero cuando nos enfrentamos a periodos históricos de crisis, cuando la realidad experimenta mutaciones aceleradas que

---

<sup>21</sup> Referenciar bibliográficamente la teoría del *indirizzo politico* puede resultar ciertamente un imposible, al tratarse de una tendencia generalmente aceptada en la doctrina, con innumerables entradas. Suele aludirse como texto de referencia a la voz correspondiente de la *Enciclopedia del Diritto*, de Temistocle Martines.

<sup>22</sup> Cuando no incluso en redes de clientelismo y supuestos de corrupción. Cfr. Antonio Porras Nadales, “La agenda del gobierno”, en *Libro Homenaje al profesor Lucio Pegoraro*, en prensa. Y también “La Administración Andaluza entre modernización y clientelismo”, *Autonomías*, Num. 18, 1994; “Administración pública y estado intervencionista: perspectivas para el siglo XXI”, en *XII Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía sobre La Administración Pública en el siglo XXI*, Sevilla, noviembre 2006. (<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciayadministracionlocal/areas/gabinete-juridico/jornadas/paginas/ponenciaxii.html>).



impiden la aplicación de líneas programáticas prediseñadas, esa optimista filosofía de la acción correrá el riesgo de quebrar inexorablemente. Se trata, simplemente, de constatar la humilde convicción de que los gobernantes no son adivinadores del futuro. Y en cualquier caso, parece evidente que el gobierno siempre tendrá la obligación de poner en marcha acciones de respuesta ante demandas emergentes, coyunturales o sobrevenidas, con independencia de que sean ajenas a los compromisos programáticos preadquiridos.

Es decir, la filosofía programática o apriorística que inspira en gran medida la lógica del sistema parlamentario a la hora de configurar la agenda del gobierno (y que se ilustra magistralmente en la teoría del *indirizzo politico*), debe hacer frente cotidianamente tanto a posibles déficits de instrumentación como al choque ante una realidad cambiante; lo que exigirá en todo caso de líneas de respuesta no previstas con antelación. Es algo que inevitablemente viene a hacer quebrar la idílica concepción programática propia de la teoría del impulso político; y ello con independencia de que el cumplimiento de los compromisos o promesas se siga configurando en la práctica como un factor generador de legitimación y de confianza ciudadana.

Por lo tanto, aun suponiendo que el marco programático originario establecido en la agenda del gobierno en el momento de la investidura responda a un diagnóstico acertado de la realidad, hay al menos dos variables negativas que pueden implicar su quiebra a lo largo del tiempo: ya se trate (a) de dificultades instrumentales sobrevenidas en el momento de la posterior implementación, o bien (b) de la emergencia súbita de una nueva realidad problemática, con demandas y exigencias sociales nuevas e imprevistas.

Y por supuesto, tal quiebra implica el riesgo de hacer derivar la estrategia de la acción hacia el lado negativo de la no-acción. De donde resultaría que, finalmente, la agenda resultante se ubicaría en una dimensión binaria de *acción/no-acción*, donde el ejecutivo tratará en todo caso de asegurar un mejor marco de competitividad electoral de cara al futuro: ya sea mediante el desarrollo de políticas en ámbitos más o menos “fáciles” o electoralmente rentables, o bien mediante la elusión de la acción en asuntos problemáticos o comprometidos que pudieran representar no sólo un fracaso del gobierno sino, sobre todo, un desgaste electoral (<sup>23</sup>).

Pero cuando nos situamos en el escenario de los gobiernos de coalición, parece que se producen algunas novedades sustanciales dentro de este marco general de referencia: tanto en el diseño inicial del marco programático que debe orientar la acción del gobierno como en los mecanismos destinados a llevarlo a la práctica.

### 3.2. Los acuerdos de coalición

En el caso de los gobiernos de coalición cabría afirmar que el programa de gobierno que debe surgir del proceso de investidura tiene un itinerario algo diferente: porque ahora será el propio acuerdo de coalición negociado entre los distintos partidos el encargado de fijar los contenidos básicos de la agenda, que deberá formalizarse en la posterior investidura. Se trata de un momento donde con frecuencia la urgencia por terminar con la precariedad institucional de los ejecutivos en funciones dificulta parcialmente el proceso; pues los documentos o pactos de coalición suelen redactarse normalmente a puerta cerrada, en tiempo limitado, y tratando de atar muchos cabos al mismo tiempo. Y deben aprobarse además en el tenso y mágico momento anterior a la constitución del gobierno de coalición,

---

<sup>23</sup> Al respecto, Antonio Porras Nadales, *La acción de gobierno...* cit.; y más recientemente “La agenda del gobierno”, en *Libro Homenaje al profesor Lucio Pegoraro*, cit. Desde una perspectiva jurídico-administrativista, cfr. Manuel Gómez Puente, *La inactividad de la administración*, Aranzadi, Thompson, 2002, en particular Cap. I.

soportando generalmente una fuerte presión mediática, lo que a veces dificulta su formalización en textos solventes y bien fundamentados

Sin embargo, aunque en principio tales documentos encargados de formalizar una coalición tienen un carácter relativamente privado, sucede que en la práctica acaban siendo publicados: y sobre todo, parece que el incremento creciente de las demandas de transparencia tiende a impulsar una tendencia relativamente novedosa en virtud de la cual tales textos se convierten en documentos públicos (o al menos, colgados en la red), con una marcada tendencia al incremento de su extensión y, por lo tanto, de su sistemática.

Así por ejemplo, la coalición británica conservadora-liberal de 2010 se documentaba en dos textos diferentes: un primero y breve “acuerdo de coalición” de cinco páginas que recoge el compromiso fundamental y su mecanismo de actuación; y un segundo o “programa de coalición” de treinta y seis páginas, publicado posteriormente, bajo el título “*Freedom, Fairness, Responsibility*”, con una edición más cuidada, que abarca hasta un total de 31 ítems en ámbitos de concretas políticas públicas o sectores de acción pública; venía precedido por una introducción de dos páginas firmadas por David Cameron y Nick Clegg, y cada epígrafe aparece encabezado por un breve diagnóstico gubernamental y seguido por una enumeración de líneas concretas de acción <sup>(24)</sup>.

En el caso de Alemania, el acuerdo de gran coalición del año 2005 abarcaba un total de 136 páginas y estaba dividido en tres bloques: Preámbulo, áreas de acción y métodos de trabajo. Las áreas específicas se centraban en economía, mercado de trabajo, educación, investigación, energía, infraestructuras y transportes, medio ambiente y agricultura. Desarrollaba también otros apartados concretos dedicados a consolidación fiscal, desarrollo de Alemania del este, seguridad social, eficiencia del gobierno, familia y sociedad, consumidores, seguridad ciudadana y política exterior. El posterior acuerdo de coalición del año 2009 entre la CDU y los liberales abarcaba hasta 158 páginas con una sistemática más avanzada, integrando cinco bloques dedicados a: prosperidad para todos, educación, progreso social, libertad y seguridad, y política internacional; en todos ellos, los elementos propositivos o de diagnóstico que encabezan las secciones iban seguidos de una serie de propuestas concretas. Un sexto y último apartado se dedicaba a los procedimientos operativos de cooperación entre las partes. El más reciente acuerdo de coalición de 2013 entre CDU y socialdemócratas integra 119 páginas según la versión de la Fundación Adenauer, con el título “*Shaping Germany's Future*”, y se despliega en siete apartados dedicados a: desarrollo e innovación, empleo, finanzas, cohesión social, seguridad interior y derechos de los ciudadanos, Europa y el mundo. Un octavo apartado final regula los mecanismos de funcionamiento de la coalición.

Cabría sugerir además, que la publicación de los acuerdos de coalición no constituye un mero factor informativo o de publicidad, de puro interés general, sino que, al mismo tiempo, permite multiplicar los puntos potenciales de control desde los cuales podrá exigirse su cumplimiento, o al menos llamarse la atención sobre el insuficiente desarrollo de algunas de sus propuestas. Pues en todo caso, y como mínimo, el circuito mediático siempre será capaz de movilizarse activamente para señalar los desajustes entre el plano programático y la realidad.

En teoría se supone que tales documentos se inspiran en una suerte de síntesis entre los programas de los diferentes partidos coaligados, determinando finalmente unos contenidos prioritarios que, surgidos del proceso de negociación, acabarán vinculando a las

---

<sup>24</sup> Lo que supondría un total de 400 propuestas en 31 áreas de acción. Sobre el tema cfr. Akash Paun, Stuart Hallifax, *A game of two halves: how coalition governments renew in mid-term and last the full term*, Institut for Government, 2012.

partes <sup>(25)</sup>. Aunque siempre serán al final las concretas claves negociadoras las que acaben determinando las prioridades en los contenidos, permitiendo así la emergencia de un proyecto común que ya no se limitaría a reflejar una mera agregación de propuestas recogidas en los respectivos programas electorales, sino que responde más bien a diagnósticos sintéticos compartidos así como a estrategias comunes que deben elaborarse de una forma relativamente autónoma.

Se podría afirmar en consecuencia que los acuerdos de coalición no se limitan a la simple y cosmética tarea de “*window dressing*” incluyendo propuestas meramente difusas o generales destinadas a no molestar a nadie <sup>(26)</sup>, sino que suponen en la práctica un cierto desarrollo autónomo y expansivo de la noción de agenda del gobierno; es decir, que operan como una especie de diafragma interpuesto entre los programas electorales de los partidos y las propuestas o contenidos concretos que acabarán configurando finalmente las líneas de acción del ejecutivo.

Por supuesto, la determinación de los objetivos finalistas de un gobierno de coalición adolecerá siempre de los consabidos y habituales riesgos de cualquier ejecutivo, en términos de tanto de concreción como de perspectivas reales de implementación a lo largo del tiempo. Siguiendo un criterio perfectamente tópico, tales contenidos programáticos suelen clasificarse entre (a) meros pronunciamientos retóricos, (b) propuestas relativamente indefinidas, y (c) requerimientos precisos o cuantificables <sup>(27)</sup>. O sea, pueden existir propuestas puramente retóricas o bien propuestas más o menos cuantificadas o precisas. En todo caso, y de las experiencias más conocidas, puede deducirse la existencia de un proceso de mejoramiento en el estilo y en la metodología de los contenidos programáticos de tales acuerdos de coalición.

Pero incluso con todas las posibles salvedades, los análisis del comportamiento de los gobiernos de coalición parecen sugerir que la traducción de tales contenidos en la correspondiente agenda de gobierno tendrá al final un carácter más firme y consistente que en los supuestos de gobiernos monocolor, puesto que la dinámica de la coalición implica una responsabilidad recíproca en su cumplimiento: lo que significaría pues que el riesgo de una deriva hacia la no-acción será más limitado. O sea, en la medida en que la agenda del gobierno surge de un acuerdo entre diversas partes, cabe afirmar que el propio compromiso fundacional valoriza a lo largo del tiempo los contenidos y la vigencia de sus propuestas.

### 3.3. La gestión de la agenda

Ello significa en consecuencia que la existencia de un acuerdo de coalición que asegure de entrada la gobernabilidad, estableciendo un marco programático mejor o peor definido, tiende a focalizar el auténtico núcleo problemático sobre el modo de gestión de la agenda: sobre todo considerando que en estos supuestos el liderazgo presidencial -que suele ser la clave en los gobiernos monocolor- resulta ser más tenue y limitado.

En un esquema algo primitivo se suponía, como primera y elemental hipótesis, que la agenda de un gobierno de coalición puede gestionarse simplemente mediante el mero reparto de las carteras ministeriales, a partir del cual cada partido controlará de forma más

---

<sup>25</sup> Una aplicación para el caso de Austria en Katrin Schermann, Laurenz Ennser-Jedenastik, “Explaining coalition-bargaining outcomes: Evidence from Austria, 2002–2008”, *Party Politics*, 2014, 20, 5.

<sup>26</sup> Catherine Moury, Arco Timmermans, “Inter-Party Conflict Management in Coalition Governments: Analyzing the Role of Coalition Agreements in Belgium, Germany, Italy and the Netherlands”, *Politics and Governance*, 2013, 1, 2.

<sup>27</sup> Moury y Timmermans *art. cit.* Frente a los pronunciamientos puramente retóricos (por ejemplo “incrementar la cohesión social o la competitividad de la economía”) aparecerían las propuestas, con un distinto grado de concreción: más o menos indefinidas (“reducir los impuestos”) o claramente cuantificadas (“reducir un 3% el IRPF en el próximo presupuesto”).

o menos libre su respectivo “corralito” o portafolio competencial. La cuestión central residiría entonces en el criterio de reparto de las carteras que, en general tiende a reproducir claves de proporcionalidad <sup>(28)</sup>. La innovación, desde la perspectiva dinámica de las coaliciones, consistiría en primer lugar en que, dentro de un criterio general basado en el puro reparto en forma de compartimentos estancos, cada ministerio en manos de un determinado partido debería contar con un segundo de a bordo (o “*junior minister*”) perteneciente a otro u otros de los partidos coaligados, que actuarían a modo de “*watchdogs*” asegurando que no se produzcan desviaciones respecto de la línea general marcada en el compromiso de coalición <sup>(29)</sup>. En todo caso, puede sugerirse que la lógica plural de la coalición tenderá siempre a generar de forma espontánea una cierta dinámica de emulación y de mayor competitividad entre ministerios.

Parece entonces que el núcleo problemático de los gobiernos de coalición se focaliza en torno al modo de gestionar en común la agenda del gobierno durante la legislatura, dado que los conflictos o tensiones entre las partes se consideran habitualmente como el principal factor de crisis que conduce a la caída de los ejecutivos. En general, la literatura parece estar detectando en este ámbito un cierto proceso de aprendizaje que demostraría las ventajas de la cooperación dinámica por encima de la filosofía del puro reparto de las carteras a modo de porciones de una tarta. Pues como han señalado Martin y Vanberg, “The scholarly literature on coalition governance has overwhelmingly focused on the formation and dissolution of multiparty governments, paying less explicit attention to the ongoing policymaking process between these bookend events” <sup>(30)</sup>. Tras recorrer en su trabajo un análisis de hasta mil iniciativas legislativas bajo gobiernos de coalición en Alemania, Holanda y Dinamarca, formulan sintéticamente tres visiones interpretativas acerca del modo de gestión de la agenda: “the *legislative median model*, the *ministerial autonomy model*, and the *coalition compromise model*”.

Se supone (a) que el sistema de la autonomía ministerial (también llamado “*portfolio allocation model*”) responde al esquema más primitivo, donde habría plena independencia de cada ministro en la gestión de su correspondiente portafolio, generándose pues un sistema de compartimentos estancos, con independencia de que sean o no controlados por eventuales “*watchdogs*”. (b) La hipótesis del “*median party*” sugeriría que en toda coalición suele haber un determinado partido que, por su posición central dentro del espectro, asume un papel integrador y ganador: aunque los propios autores sugieren que este protagonismo suele afectar más bien al proceso de formación del gobierno (o sea, a la posición inicial del partido *formateur*) y no tanto a su actuación posterior. Y finalmente (c) la hipótesis más innovadora del *compromise model*, sugiere la existencia de una dinámica plural y compartida en la gestión de la agenda: tanto en la determinación de las preferencias como en su implementación, implicando así un proceso constante de vigilancia y de impulso mutuo que debe asegurar un mejor cumplimiento del acuerdo de coalición, permitiendo una gestión más eficiente de la agenda del gobierno.

Este modelo final desarrolla una hipótesis de gestión de la agenda del gobierno coincidente con Catherine Moury en su estudio de la experiencia de seis gobiernos de Bélgica, Holanda e Italia <sup>(31)</sup>, donde se confirmaría el alto grado de presencia de la

---

<sup>28</sup> Aunque a veces se discuta si existe al final un relativo predominio del partido “*formateur*”. Cfr. Anna Bassi, “A model of endogenous government formation”, *American Journal of Political Science*, 2013, 57, 4.

<sup>29</sup> Arco Timmermans, Catherine Moury, “Coalition governance in Belgium and the Netherlands: Rising Government stability against all electoral odds” *Acta Politica*, 41, 2006, cit.

<sup>30</sup> Lanny W. Martin, Georg Vanberg, “Parties and Policymaking in Multiparty Governments: The Legislative Median, Ministerial Autonomy, and the Coalition Compromise” *American Journal of Political Science*, 2014, 58, 4.

<sup>31</sup> Catherine Moury, “Coalition agreement and party mandate: How coalition agreements constrain the ministers”, *Party Politics*, 2010, 17, 3. Igualmente sobre el tema Albert Falcó-Gimeno “The use of control

dinámica de coalición en la acción del gabinete gubernamental; incluso cuando se trate de decisiones nuevas o emergentes que en principio no estuvieran previstas explícitamente en el propio acuerdo de coalición, pero que en la práctica son condicionadas por el mismo, incorporándose así a la agenda del gobierno. Así pues, el “*coalition compromise model*” se confirmaría como un modelo innovador y dinámico, donde el conjunto del gobierno debe decidir sobre todo, en aplicación del espíritu del compromiso de coalición, superando así la tradicional variable estructural inspirada en una lógica de separación entre compartimentos estancos de los respectivos portafolios ministeriales.

Adicionalmente parece que esta dinámica expansiva de gestión de la agenda propia de las coaliciones tiene además una interesante deriva institucional: y es que normalmente suele implicar un reforzamiento paralelo de los parlamentos en sus tareas de tramitación e impulso legislativo, puesto que las cámaras se constituyen como la arena central donde deben desenvolverse y ajustarse los consensos gestados en el ejecutivo; y ello afectaría especialmente a las comisiones parlamentarias <sup>(32)</sup>. O sea, el espíritu de consenso y negociación del que surge el acuerdo de coalición puede acabar impregnando al conjunto del sistema, incluyendo por supuesto al legislativo. Es posible que ello explique el dato de que, en general, los países escandinavos suelen caracterizarse por un mayor activismo de los legislativos <sup>(33)</sup>; aunque en términos comparados esto dependerá siempre del modelo constitucional respectivo. Así cabría incluso distinguir a estos efectos entre las estrictas tareas de “*agenda setting*” propias del ejecutivo, frente a las de “*agenda control*” en manos de las cámaras, cuya interacción condicionaría finalmente los resultados. E incluso puede apuntarse también, en este contexto, que una dinámica de mayor protagonismo de la cámara acabará implicando también una mayor operatividad de las habituales tareas de control en su sentido crítico o negativo: es decir, contra ministros que no cumplen efectivamente con los contenidos del acuerdo de coalición. Lo que acaso permitiría replantear el papel, hasta ahora escasamente desarrollado en los sistemas parlamentarios, de las reprobaciones individualizadas de ministros <sup>(34)</sup>.

Con todos los matices e incertidumbres que se deducen de estos análisis de casos sobre los que viene operando la literatura, cabría concluir que la dinámica de coaliciones puede implicar, desde la perspectiva del Estado social y su filosofía intervencionista, una doble ventaja. Por una parte una cierta tendencia a la ampliación del ámbito de políticas públicas “comprometidas” en la agenda del gobierno, al menos en la medida en que subyace una cierta estrategia de agregación y síntesis entre las propuestas de las distintas partes. Por otra, un cierto reforzamiento de los instrumentos compartidos de gestión de la agenda gubernamental, implicando en consecuencia un sistema de constricciones frente a los riesgos de la no-acción: es decir, frente al riesgo que de forma emergente puede experimentar cualquier gobierno monocolor de “abandonar” en cualquier momento de la legislatura un determinado proyecto o un determinado asunto, ya sea por descubrir potenciales riesgos de pérdida de apoyos electorales o bien simplemente por la presencia

---

mechanisms in coalition governments: the role of preference tangentiality and repeated interactions”, *Party Politics*, 2014, 20, 3.

<sup>32</sup> Puesto que normalmente tienen una dimensión más especializada y operativa que se ajusta adecuadamente a la dinámica de las políticas públicas. Cfr. Lanny W. Martin “The government agenda in parliamentary democracies”, *American Journal of Political Science*, 48, 3, 2004; pag. 4, “These committees typically have broad investigative powers—such as the right to schedule hearings, call witnesses (including civil servants), and subpoena relevant documents. They also have the ability to propose amendments, and in some cases, to rewrite the text of government bills”.

<sup>33</sup> Bjorn Erik Rasch “Institutionally weak governments and parliamentary voting of bills” en B. E. Rasch y G. Tsebelis, *The role of governments in legislative agenda setting*, Routledge, Londres, 2011.

<sup>34</sup> María Holgado, *El programa de gobierno y sus sistemas de control*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

de obstáculos que dificultan su adecuada implementación. En un contexto de coalición, tal hipótesis resultaría frenada por el compromiso y la acción de las distintas partes.

Al mismo tiempo, y en clave de pura eficiencia, parece que esta dinámica de cooperación e interacción recíproca tiende a asegurar la superación de las tensiones o conflictos que puede suscitar la aplicación del acuerdo originario de coalición, permitiendo así una mayor duración de los gobiernos que tiende a favorecer la gobernabilidad del sistema.

## 4. LA GOBERNANZA

### 4.1. La emergencia de un nuevo paradigma

Sin embargo debe recordarse que estas aparentes ventajas que estaría suscitando la experiencia histórica de los gobiernos de coalición se ubican en principio en el plano de la eficiencia institucional o de la pura gobernabilidad, pero suelen dejar en una incógnita la auténtica y última clave de bóveda del Estado social intervencionista: el problema de cómo conseguir un mayor nivel de eficacia en la acción pública. Porque en principio se supone que toda iniciativa surgida de la agenda gubernamental se traduce en un determinado tipo de *productos* (outputs), en su caso aprobados por el parlamento, los cuales a su vez deberán acabar generando al final ciertos *resultados* (outcomes) en términos de impacto sobre la realidad social. Es decir, que las concretas propuestas de acción que se contienen en la agenda del gobierno están destinadas, como se corresponde con un contexto intervencionista propio del Estado social, a generar determinados resultados de impacto sobre el tejido social. Y el problema consistirá en que, teóricamente, pasar del análisis de los “productos” emanados de la agenda gubernamental (en su caso leyes u otros soportes normativos) al de los resultados conseguidos en términos de incidencia sobre el tejido social, significa trasladar el foco de atención desde la arena de la política (*politics*) donde hasta ahora se habría desenvuelto el proceso, hacia la arena de las políticas públicas (*policies*).

La noción de gobernanza -que se suele aplicar más adecuadamente a esta segunda dimensión- tiene, como es sabido, una aparición algo más reciente en el tiempo: es decir, se corresponde con una fase “avanzada” del Estado social, cuando ya habrían comenzado a emerger algunas de las fenomenologías que a finales del siglo pasado solían ubicarse en torno a la recurrente noción de “crisis” del Estado social. Una crisis que evidentemente no puede ser entendida a estas alturas en clave apocalíptica sino en una pura dimensión histórico-evolutiva, es decir, en términos de transformación del modelo inicial para asegurar una mejora tanto en su eficacia como en su capacidad de adaptación o resistencia frente a las crisis históricas. Lo que implicará en su caso ciertos cambios que, surgidos de un proceso de aprendizaje socionstitucional, deberían afectar al diseño del propio modelo originario del Estado social tal como surgió en la segunda posguerra, así como a sus pautas de funcionamiento. Por lo tanto, la gobernanza puede entenderse como una nueva etapa transformadora dentro de un proceso evolutivo que afectaría a los originarios modelos de Estado social intervencionista nacidos en el siglo XX. Se trata de una categoría que tiene además una especial incidencia reconocida en el marco de la Unión Europea<sup>(35)</sup>.

Desde esta perspectiva, la gobernanza señalaría el paso desde una concepción programática, vertical y unitaria de la acción (expresada de forma paradigmática en la teoría del “impulso político”), hacia una proyección más horizontal e interactiva. Una

---

<sup>35</sup> Sobre todo a partir del *Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea* de 2001. Cfr. en un sentido panorámico, Christian Joerges, Karl-Heinz Ladeur, Jacques Ziller (eds.), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law 2002/8.

posición que ya no se inspira tanto en una dirección política en clave programático-finalista, sino más bien en funciones de orientación y coordinación, asegurando o permitiendo en su caso la gestación de consensos operativos con el tejido social afectado a la hora del diseño e implementación de las diferentes políticas públicas; lo que a su vez permitirá la generación de resultados que en todo caso deben ser evaluados periódicamente. Serían las consecuencias lógicas del fenómeno que Claus Offe denominó hace ya tiempo como “administración adecuada a consensos”<sup>(36)</sup>.

Ello implica en consecuencia una nueva filosofía de la acción que ya no se inspirará en exclusiva en la lógica de la programación apriorística sino en una estrategia alternativa de respuesta a concretas demandas o necesidades sociales, imponiendo una evolución de los anteriores modelos político-verticales hacia unos estilos más social-horizontales; donde la esfera gubernamental debe actuar ahora más bien como un centro de orquestación o coordinación de las respuestas públicas y no tanto de exclusiva o estricta dirección programática, apriorística o planificadora de las mismas.

Igualmente desde la óptica de la gobernanza se apuntarían determinados cambios estructurales, donde el tamaño del ejecutivo parece convertirse ya en un argumento relativamente secundario a la vista del paralelo reforzamiento de la periferia prestadora del sistema (es decir, de un sector público evolucionado, en ocasiones en manos de agencias relativamente autónomas); o en su caso incluso del protagonismo que asumen las esferas institucionales subnacionales, regionales o locales, consolidadas tras los procesos de “*devolution*” de las últimas décadas, que igualmente deben cooperar en las distintas políticas. O sea, se partiría de la hipótesis de que gobiernos de menor tamaño, pero mejor empeñados en tareas de orientación, coordinación y control, apoyados en un sector público con amplia y flexible capacidad prestadora, pueden constituir un modelo generador de mayor eficacia intervencionista; en parte debido a la sustitución de las tradicionales instancias burocráticas por organismos manageriales con amplia capacidad de diálogo y consenso con el tejido social afectado por las distintas políticas, siguiendo el modelo del llamado *New Public Management*.

Por supuesto, debemos aclarar de pasada que no nos estamos refiriendo aquí a la reduccionista noción de “gobernanza del gobierno” que suele utilizar alguna doctrina sobre coaliciones, referida al modo de administrar las tensiones y conflictos entre las partes para asegurar el cumplimiento final del acuerdo de coalición, como hemos visto más arriba (lo que hemos calificado, en términos más rigurosos, como gestión de la agenda), sino a la gobernanza entendida como categoría general desde la que se dibuja un marco global y renovado para el diseño de la acción intervencionista en el contexto del Estado social del siglo XXI<sup>(37)</sup>.

El problema es que esta nueva visión implica un claro desbordamiento metodológico respecto de la línea de encuadramiento sobre la que se desenvuelve habitualmente el estudio de los gobiernos de coalición; al menos en el sentido de que la composición monocolor o plural de los ejecutivos sería ahora un factor relativamente secundario, ubicable en principio en el plano de la simple y estricta gobernabilidad o, en su caso, de la programación de la agenda. Y como hemos sugerido, la mera gobernabilidad no sería una condición suficiente para asegurar un intervencionismo eficaz por parte de los

---

<sup>36</sup> Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.

<sup>37</sup> En general para lo que sigue Antonio Porras Nadales, *La acción de gobierno...* cit. La literatura sobre *governance* y *New Public Management* es igualmente muy abundante. Unas referencias mínimas serían: Renate Mayntz, *New Challenges to Governance Theory*, Instituto Universitario Europeo, 1998, Jean Monet Chair Paper, 98/50. Michael Barzelay, *Breaking through Bureaucracy*, Univ. California Press, 1992 (trad. cast. FCE). Michael Barzelay, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press, 2001. Mark H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Harvard UP, 1995 (cast. Paidós).

poderes públicos a la hora de poner en marcha sus políticas públicas. O sea, gobernabilidad y gobernanza podrían aparecer como conceptos sucesivos en términos histórico-evolutivos, pero no en términos sistemáticos.

#### 4.2. Gobernanza y Estado social

En todo caso, si consideramos que, dentro de un proceso de aprendizaje histórico más o menos consistente, la propia evolución transformadora del Estado social estaría imponiendo la aparición de este nuevo escenario que iría más allá de la mera gobernabilidad para situarse en claves de gobernanza, las experiencias de los gobiernos de coalición parecen sugerir de entrada la presencia de algunos elementos constructivos. Como ya hemos detectado, se podrían apuntar ciertas innovaciones: primero, las dinámicas de coalición parecen implicar una ampliación de la agenda del gobierno en términos de prioridades de políticas públicas que deben ser abordadas; segundo, la dinámica de compromiso o cooperación interactiva propia de un gobierno de coalición trae consigo un modo plural de gestión de la agenda que tiende a asegurar la continuidad del impulso sobre las líneas de programación gubernamental, constituyendo al mismo tiempo un antídoto frente a los riesgos de no-acción.

En la medida en que la gestión de la agenda constituye, en clave de programación, un elemento articular de la propia acción intervencionista, el estilo de gestión de la misma propio de los gobiernos de coalición supondría pues una cierta y tentativa aproximación hacia el modelo propio de la gobernanza. Es decir, estaríamos ahora ante una nueva pauta de “cultura” en los comportamientos políticos basada en el compromiso, la negociación y el pacto, así como ante un marco de juego limpio en el cumplimiento de lo acordado, que teóricamente podría ser trasladada desde la esfera estrictamente política del gobierno hacia la esfera de las políticas públicas y de la gobernanza. Y en consecuencia ya no se trataría solamente de “programar” en clave política, siguiendo una lógica *top/down*, sino de llevar a cabo determinadas acciones intervencionistas a lo largo de un complejo “*policy process*” que exige, entre otras cosas, de la negociación, el consenso y la participación de los sectores afectados. Es decir, todo un amplio itinerario de acción intervencionista donde la esfera gubernamental no puede limitarse ya a la mera tarea de fijar fines u objetivos, sino que debe tener en cuenta los problemas referidos a su instrumentación o implementación así como al control del cumplimiento de los mismos; todo ello apoyándose en un sector público eficiente dotado de relativa autonomía en el desarrollo de sus funciones.

Recordemos en cualquier caso que los principios y valores constitucionales sobre los que se encuadra este escenario histórico siguen siendo los mismos: o sea, que los meta-horizontes del Estado social definidos como principios, valores o derechos sociales en la Constitución, no han cambiado en absoluto; en todo caso se habrán ido actualizando, o ampliando por vía legal, y de lo que se trata ahora es de mejorar o modificar los instrumentos idóneos para alcanzarlos.

Tal tipo de “cultura” basada en la negociación y el pacto, suele ser atribuida con frecuencia al carácter de democracias históricamente consolidadas de aquellos países que constituyen habitualmente los casos más ejemplares de estudio de las coaliciones: Holanda, Bélgica, Austria, Alemania, países nórdicos, etc. De un modo paralelo, cabría recordar que se trata en general de los países donde mejor se ha consolidado históricamente el Estado social en su fase avanzada, respondiendo con éxito a las coyunturas de crisis. Aunque igualmente pueden aparecer también otros países como Italia o la India que en apariencia no se corresponderían con el consabido tópico del “norte” desarrollado, pero donde se han puesto en marcha también sustanciales experiencias de coalición. O incluso Estados tradicionalmente considerados como “semiperiféricos”, como por ejemplo Brasil, que



cuentan igualmente con experiencias consistentes en este ámbito <sup>(38)</sup>; lo que permitiría abrir el campo de comparación incluso hacia las experiencias de coalición en sistemas de tipo presidencial <sup>(39)</sup>.

Se trataría acaso de constatar que tal “cultura” de coalición no constituye pues una especie de virtud colectiva preexistente o localizada geográficamente, incluso aunque se trate de una decisiva herencia histórico-cultural marcada por la Reforma o el calvinismo <sup>(40)</sup>, sino una mera adaptación operativa de los gobiernos a las circunstancias históricas: como en su momento fueron condicionados en parte por la generalización de los sistemas electorales proporcionales tras la I Guerra Mundial. O como pueden ser condicionados en el momento presente por las consecuencias sociales de la gran crisis de principios del siglo XXI y la eventual emergencia de nuevas fuerzas políticas que parecen romper con los modelos anteriores.

Sea cual sea el origen de tal “cultura” (virtudes preexistentes o mera adaptación pragmática a las exigencias históricas) no cabe duda de que una dinámica política inspirada en el pacto, la negociación o el consenso se ajusta más adecuadamente al estilo y a las exigencias generales propias de la gobernanza. Sobre todo teniendo en cuenta que toda política pública comienza en rigor en una fase de programación; y que, como ha señalado reiteradamente Majone <sup>(41)</sup>, para una adecuada programación de las políticas públicas que constituyen el habitual núcleo del Estado social (o sea, educación, sanidad, asistencia, etc.) se requiere generalmente de pactos “supramayoritarios” que aseguren su estabilidad y mantenimiento en el tiempo. O sea, lo contrario de lo que hasta ahora viene sucediendo, por ejemplo, con la política educativa en España.

La lógica de las coaliciones, especialmente de los modelos *oversized*, impondría pues, en primer lugar, un estilo de diseño de la agenda que implica ya la presencia de una cierta dinámica tendencialmente supramayoritaria (una noción que habitualmente en castellano solemos expresar, acaso de forma algo ampulosa, como “pactos de Estado”); así como un modo de gestión de la misma que se ajusta a la lógica del pluralismo, la negociación y el consenso propia de la gobernanza. Pero además, el modelo de gestión de la agenda basado en el compromiso activo entre las partes (alternativo al inicial “*portfolio allocation model*” inspirado en la mera autonomía ministerial) impondría también un adecuado estilo estratégico para el abordamiento de los asuntos no previstos con antelación, es decir, de las necesidades emergentes no incluidas en la inicial agenda del gobierno.

#### 4.3. Gobernanza y políticas públicas

---

<sup>38</sup> Argelina Cheibub Figueiredo, “Government Coalitions in Brazilian Democracy”, *Brazilian Political Science Review*, 1 (2), 2007 ([http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10790\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10790_Cached.pdf)).

<sup>39</sup> Una hipótesis que en principio no abordamos en este trabajo. Sobre el tema cfr. Jose Antonio Cheibub, Adam Przeworski, Sebastian M. Saiegh “Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, 34, 2004, pps 565-587.

<sup>40</sup> Según la conocida tesis de Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Península, Barcelona 1969. Una hipótesis que ya había apuntado anteriormente Georg Jellinek en su trabajo sobre el origen calvinista de la Declaración de Derechos de 1789 (publicado en 1902; la obra de Max Weber se elabora entre 1905 y 1906). Se trata por cierto de una línea argumentativa que sigue cabalgando en la actualidad, cuando se trata de analizar por ejemplo el condicionamiento de las distintas “culturas” burocráticas en relación con los avances históricos del enfoque de políticas públicas y el desarrollo comparado del *New Public Management*. Cfr. Christoph Knill, “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies”, *Journal of Public Policy*, 1999, 19.

<sup>41</sup> Giandomenico Majone, “Nonmajoritarian Institutions and the Limits of Democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157, 2001.

Pero si aceptamos con todas sus consecuencias un desplazamiento desde el plano de la estricta *política* y sus implicaciones en términos de gobernabilidad y diseño de la agenda gubernamental, para entrar de lleno en el ámbito de las *políticas públicas* propio de la gobernanza, ello no tiene por qué significar que nos enfrentemos ahora a la incertidumbre de un escenario rotundamente nuevo o desbordado, lleno de incógnitas o de riesgos. Por el contrario, cabría sugerir que las democracias contemporáneas occidentales mantienen en la práctica una suerte de *agenda implícita* <sup>(42)</sup> en este ámbito, que gira en torno al bloque fundamental de las políticas intervencionistas encargadas de atender a los principales servicios públicos ciudadanos; o al menos a sus paquetes más tradicionales, como serían educación, sanidad, territorio, medio ambiente, etc. Se trata de la simple constatación de que son políticas *ya existentes*; es decir, que no requieren de una tarea adánica de diseño *ex novo* en el momento del advenimiento de un nuevo gobierno, ni obligan al abordamiento integral de un largo y complejo “*policy process*” en cada uno de sus ámbitos.

Por el contrario, se aparece ahora un escenario donde las tareas del gobierno deben consistir más bien en funciones de coordinación o de aseguramiento del mantenimiento de tales políticas a lo largo del tiempo; así como, en su caso, detección de posibles fallos o insuficiencias en las mismas <sup>(43)</sup>. O sea que, desde esta perspectiva, los gobiernos, sean o no de coalición, no tienen la obligación de enfrentar en el momento de su acceso al poder una prometeica tarea de programación general de (todas) las políticas intervencionistas partiendo de cero, sino más bien una función más limitada de tutela o apoyo, así como de control o monitoreo de las mismas. En consecuencia, las tareas de diagnóstico problemático de la realidad a partir de las cuales debe abordarse en su caso un eventual pacto de coalición se situarían más bien, a este respecto, alrededor de funciones más sencillas o asequibles: como la determinación de ciertas prioridades o reorientaciones dentro del cuadro de políticas públicas preexistentes, o bien la detección de posibles fallos o insuficiencias en las mismas. Cuestión distinta sería, obviamente, la aparición de necesidades nuevas o emergentes en ámbitos no cubiertos por el espectro de políticas públicas.

Desde esta perspectiva podría afirmarse, en un sentido provocador, que un país donde el conjunto de las políticas y servicios públicos operaran de forma plenamente correcta y satisfactoria, apenas necesitaría al final de una auténtica agenda de gobierno: es decir, que la no-acción del gobierno sería paradójicamente como un reflejo del funcionamiento satisfactorio del conjunto del sistema, integrando a todo el complejo de organizaciones públicas que gestionan e implementan el cuadro establecido de políticas públicas, asumiendo en la práctica el peso del intervencionismo público. Del mismo modo que la ausencia de actuaciones por parte de un jefe del Estado suele significar, normalmente, un buen funcionamiento del sistema político. Estaríamos así ante un ámbito de auto-mantenimiento de ciertas políticas que en la práctica funcionan satisfactoriamente; 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 un Estado social avanzado, la agenda del gobierno tendría entonces una dimensión relativamente limitada o subsidiaria, más orientada al puro mantenimiento o coordinación de las distintas políticas que al diseño originario de las mismas. En este escenario, la función de la instancia gubernamental, aparte de la fijación de ciertas prioridades, debería entenderse en todo caso como un mecanismo de respuesta disponible tan sólo para enfrentar circunstancias o coyunturas problemáticas nuevas y emergentes frente las cuales

---

<sup>42</sup> Antonio Porras Nadales “La agenda del gobierno” *cit.*

<sup>43</sup> Tareas que en todo caso formarían parte del cuadro ideal de capacidades o responsabilidades del gobierno según el esquema maximalista de Weaver y Rockmann, *op. cit.*

se espera una respuesta en forma de acción, ya sea por parte del propio gobierno o bien de las esferas públicas directamente implicadas.

Así por ejemplo, cuando las graves consecuencias sociales de la crisis impactaron en España a partir de la primera década del siglo XXI, cabría afirmar que los soportes fundamentales del Estado social establecido por la Constitución de 1978 consiguieron mantenerse más o menos estables, aunque fuera muy precariamente: sanidad, educación o pensiones han subsistido 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): un ámbito donde, en rigor, no existía una “política” predefinida sino apenas una legislación arcaica y desfasada. Y fue precisamente el llamado “movimiento anti-desahucio” el chispazo que permitió la emergencia de una movilización social impulsora de nuevas fuerzas de protesta social activa, incidiendo así sobre un sector problemático que en principio no estaba previsto en la agenda y que requería en forma inmediata de nuevas respuestas por parte de la esfera pública.

La existencia de pactos supramayoritarios, al estilo de nuestro *Pacto de Toledo* referido a las pensiones, constituye así la pauta de partida más decisiva para un desarrollo efectivo de la gobernanza en sus ámbitos más tradicionales de políticas públicas intervencionistas: y tales pactos, al mismo tiempo que permiten hacer más “inclusivo” el sistema institucional (<sup>44</sup>), se configuran paralelamente como evidentes límites a la autonomía decisional de los sucesivos gobiernos. Aunque como es lógico, semejante panorama no se compadece adecuadamente ni con el estilo de ambición competitiva y electoralismo desenfrenado que desarrollan los partidos durante las campañas electorales (avanzando a veces en estrategias de superofertas que no pasan de tener un sentido meramente seductivo), ni por supuesto con el espíritu prometeico que suele acompañar a los gobiernos recién formados en el momento de acceder al poder. Y en todo caso, parece evidente que tales pactos supramayoritarios tendrán siempre un ambiente más propicio para desencadenarse en contextos de gobiernos de coalición.

Ahora bien, si los ejecutivos de las democracias avanzadas tienen al final unas tareas relativamente “limitadas” que enfrentar (salvo la emergencia de situaciones de crisis imprevisibles), cabría sugerir entonces que el tamaño de los gobiernos, o sea, la variable estructural-cuantitativa, tendría ahora un valor relativamente secundario. Porque, como hemos sugerido, la eficacia de los gobiernos ya no dependerá tanto de su tamaño sino de su capacidad de acción estratégica. Y en consecuencia, gobiernos estables pero de aparente menor tamaño pueden alcanzar finalmente un mayor grado de eficacia intervencionista: ya sea en sus tareas de coordinación y control de las políticas públicas, ya sea en respuesta a necesidades emergentes o sobrevenidas, o incluso en tareas de simple orientación general del sistema hacia el futuro. Todo ello contando siempre con la existencia de un sector público con capacidad para operar adecuadamente en la aplicación e implementación de las políticas públicas preestablecidas.

#### 4.4. ¿La era de los gobiernos “débiles”?

Si aceptamos pues la hipótesis de que el modo o estilo de gestión de la agenda propio de las coaliciones se ajusta más adecuadamente al contexto de la gobernanza,

---

<sup>44</sup> La categoría de instituciones “inclusivas”, enfrentadas a las de tipo extractivo, ha sido defendida brillantemente por Daron Acemoglu y James Robinson en *Why nations fail. The origins of power, prosperity, and poverty*, Crown Business, 2012 (cast. Deusto).

implicando un compromiso activo entre distintos partidos con intereses políticos heterogéneos, estaríamos acaso ante un sistema más adecuado para el contexto del Estado social en su fase avanzada: un escenario donde sería posible aplicar una filosofía estratégica de estilo supramayoritario, al mismo tiempo que se limitan los riesgos de no-acción que atenazan a todo gobierno intervencionista, enfrentado habitualmente a riesgos de sobrecarga.

En tal caso, podríamos considerar la hipótesis de que gobiernos en apariencia estructuralmente más “débiles” puedan llegar a alcanzar un mayor grado de eficacia intervencionista. O sea, que el tamaño no sería ya un condicionante directo de la mayor o menor eficacia intervencionista de los gobiernos. Aunque en todo caso, no debemos olvidar el riesgo alternativo: es decir, la tradicional hipótesis de gobiernos débiles que, por falta de apoyos políticos suficientes o por pura estrategia de evitación de pérdidas, desarrollen una estrategia de no-acción susceptible de enmascarse en puras acciones virtuales o cosméticas (<sup>45</sup>).

En este contexto podría apuntarse que, en el actual escenario mundial, la posición de relativa debilidad de los gobiernos parece encuadrarse en unas coordenadas históricas de mayor amplitud, suscitando la emergencia de nuevos riesgos que afectan a la capacidad de acción de los gobiernos. Se trataría de supuestos que ya no se limitan a posibles déficits de instrumentación o a cálculos electoralistas que permiten rentabilizar la no-acción, justificando así la pasiva filosofía de dejar las cosas como están para evitar desgastes políticos. Por el contrario, en el contexto presente y en un ambiente caracterizado por el inexorable impacto de la globalización, se vienen apuntando otras pautas de transformación que irían más allá de las coordenadas convencionales desde las cuales se suele abordar el estudio comparado de los gobiernos de coalición. Se trataría, simplificada, de un doble complejo de fenómenos que afectarían, (a) por un lado, a la concepción y al modo de ejercicio del poder político (normalmente concentrado en un ejecutivo nacido de la mayoría), y (b) por otro, al protagonismo creciente o “empoderamiento” de la sociedad civil, implicando en consecuencia un debilitamiento paralelo de la instancia estatal (<sup>46</sup>).

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 Naim (<sup>47</sup>), cuya sugerente serie de categorías incrementales (incremento general de las demandas sociales, de las movilizaciones de tipo demográfico y migratorio así como de los condicionamientos internacionales que desbordan las fronteras estatales) con su impacto subsiguiente en las mentalidades (y especial incidencia 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. No puede negarse que esta dimensión supranacional tiene un especial impacto en Europa, donde a estas alturas los marcos políticos estatales (o incluso autonómicos) no pueden entenderse ya al margen de la presencia activa de Bruselas desde donde proceden, ya hace décadas, las principales innovaciones legislativas.

---

<sup>45</sup> Lo que podría suceder con coaliciones de estilo “*mínimum winning*” cuando se rompe la disciplina de voto de alguno de los grupos coaligados. Sobre el concepto de acción virtual y su paralela noción de *gobermédia*, cfr. Antonio Porras Nadales, *La agenda del gobierno...* cit.

<sup>46</sup> Antonio Porras Nadales “La agenda del gobierno” cit.

<sup>47</sup> Moisés Naim, *El fin del poder*, Debate, Madrid, 2013.

Igualmente, desde la perspectiva de las políticas públicas, Dente y Subirats<sup>(48)</sup> 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 de la sociedad y el aumento paralelo del número de actores en la adopción de decisiones o programas públicos, se traduce finalmente en una multiplicación de los puntos de veto, reduciendo así la acción pública o bien a la pura inercia o bien hacia la lógica de la no-acción.

Parecería pues como si los gobiernos se vieran inmersos a estas alturas del siglo XXI en la vieja categoría del fenómeno “*muddling through*”, manejado por Charles Lindblom a finales de los cincuenta<sup>(49)</sup>, implicando una visión pragmática de la acción gubernamental enfrentada a un marco de complejidad 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.

La idea de que los gobiernos débiles pueden llegar incluso a presentar ciertas ventajas en términos relativos ya fue defendida en los años ochenta por Donolo y Fichera<sup>(50)</sup> en el contexto propio de la Italia anterior al cambio político de los noventa. Y es que, ciertamente, 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 tendrían 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 finales de eficacia: lo que dibujaría el escenario típico de los gobiernos de coalición.

Y en este entorno en transformación parece que los gobiernos débiles tendrían en cualquier caso un impulso más inmediato para operar en clave de gobernanza: así, cuando la gran amenaza del ébola hizo su presencia en España en el año 2014, la esfera gubernamental competente (operando en clave de gobernabilidad) se estrenó con un monumental fracaso en forma de rueda de prensa de la Ministra de Sanidad, que fue seguida de una reacción inmediata en clave de gobernanza. El gobierno decidió de forma urgente la creación de un comité interministerial que, presidido por la vicepresidenta y con el decisivo apoyo de un comité científico, se encargaría de la gestión de la crisis. La estrategia de respuesta a 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 (o sea, siguiendo pautas de gobierno “débil”): porque al final, fueron los equipos profesionales de científicos, médicos y sanitarios los que asumieron el peso de las decisiones de respuesta a una crisis de dimensiones mundiales, 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.

La dinámica propia de la gobernanza puede incluso operar allí donde los condicionamientos internacionales parecen estar limitando la autonomía de los propios estados, según la conocida hipótesis de Naim. Y la aparente debilidad de los gobiernos en el entorno de globalización del universo contemporáneo podría traducirse paradójicamente

---

<sup>48</sup> Bruno Dente, Joan Subirats, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2014.

<sup>49</sup> Charles Lindblom, “The Science of “Muddling Through””, *Public Administration Review*, 19, 2, 1959.

<sup>50</sup> Carlo Donolo, Franco Fichera, *Il governo debole. Forme e limiti de la razionalità politica*, De Donato, Bari, 1981.

en la presencia de instituciones fuertes; es decir, de esferas institucionales públicas que, operando en su caso en la escala supranacional, estarían dotadas de una mejor capacidad de respuesta frente a necesidades o demandas emergentes que desbordan las fronteras estatales. Así cuando el 26 de julio de 2012 el Presidente del Banco Central Europeo Mario Draghi pronunció sus célebres palabras mágicas “*and believe me, it will be enough*” estaba resolviendo prácticamente de un plumazo toda una monumental crisis de deuda que afectaba dramáticamente a la propia estabilidad de los Estados sociales europeos, y de forma muy angustiosa a España; una crisis frente a la cual se habían estrellado reiteradamente numerosos gobiernos. Se trataba en este caso del dirigente de una institución gobernada desde un entorno plural y complejo como es la Unión Europea, que estaba poniendo de manifiesto al mismo tiempo una espectacular manifestación de la “gobermmedia” en términos de proyección mediática instantánea, consiguiendo un impacto inmediato, difuso y generalizado (<sup>51</sup>).

En resumen, los gobiernos débiles pueden asentarse entonces sobre instituciones fuertes siendo capaces de operar en claves de gobernanza: lo que les permitirá desarrollar una capacidad de respuesta suficiente para hacer frente a las necesidades y demandas emergentes que impone la compleja realidad contemporánea; y todo ello en un contexto donde la propia gobernanza se acaba proyectando a su vez sobre la escala supranacional, en forma de gobernanza multinivel (<sup>52</sup>). Aunque en todo caso, conviene recordar que las instituciones fuertes consiguen su fortaleza, entre otras cosas, a base de superar su dependencia política de los circuitos partidistas: son, o deben ser pues, instituciones efectivamente *independientes*, suficientemente autorizadas por los gobiernos o parlamentos respectivos, y dotadas de un marco de autonomía adecuadamente definido en vía legal.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos formulado la hipótesis de que la evolución constructiva del Estado social en su actual fase avanzada del siglo XXI dependería fundamentalmente de ciertas claves instrumentales o de eficacia en torno a las cuales se canaliza la acción intervencionista, siguiendo unos parámetros que suelen expresarse mejor a través de la noción de gobernanza. Lo que supondría un camino hacia la superación de las tradicionales visiones del gobierno inspiradas en una filosofía exclusivamente programática, basada en la determinación de unos fines u horizontes que, en lo sustancial, ya están recogidos en las Constituciones. Una concepción que se correspondía más bien con el modelo histórico inicial de Estado social propio de mediados del siglo XX, y se expresaba idealmente en la teoría del impulso político.

Desde esta perspectiva, se ha tratado de constatar cómo la evolución suscitada por las experiencias de gobiernos europeos de coalición está generando algunas aportaciones significativas en términos históricos: tanto (a) en aspectos referidos a variables de tipo estructural, como serían el tamaño o la duración de los gobiernos, en términos de gobernabilidad; o (b) en aspectos funcionales referidos al diseño y gestión de la agenda del gobierno; así como finalmente (c) en elementos más conectados con los estilos de gobierno o variables de tipo “cultural”, susceptibles de generar una sinergia eficiente sobre las políticas públicas a partir de una dinámica inspirada en la negociación, el consenso y la acción plural, en clave de gobernanza.

Los dos primeros elementos (estabilidad del ejecutivo y gestión de la agenda) se ajustan en principio más adecuadamente al modelo de la gobernabilidad y su filosofía de

---

<sup>51</sup> Sobre el tema Antonio Porras, *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermmedia*, cit.

<sup>52</sup> Sobre la noción de gobernanza multinivel en la escala europea cfr. recientemente Antonio-Martín Porras Gómez, *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, CEPC, Madrid, 2014.

programación de la acción de gobierno, que suele ser el enfoque habitual y dominante en la literatura más tradicional sobre el tema; algo que se refleja en la reiterada inercia en el tiempo de las teorías del impulso o “*indirizzo*” político. En cambio, las dinámicas de “estilo” inspiradas en la negociación y el consenso se ajustarían algo mejor a la categoría de la gobernanza, desde la cual suelen abordarse los enfoques sobre el Estado social en el contexto más contemporáneo.

Ciertamente la hipótesis de una integración perfecta entre ambos paradigmas, gobernabilidad y gobernanza, presenta numerosas incertidumbres y solapamientos metodológicos: al menos en la medida en que entre el plano de la política-gobierno y el de las políticas-gobernanza no podrá llegar a existir una adecuación suficiente si previamente no se han introducido algunos cambios en el modelo originario propio del Estado social de mediados del siglo XX (<sup>53</sup>). Porque la tradicional dualidad entre ambas categorías no siempre parece ser susceptible de encajarse adecuadamente en clave sistemática: sobre todo cuando subsiste la interrogante de si los gobiernos han sabido ajustar (o no) a lo largo del tiempo sus tradicionales modelos organizativos a los nuevos requerimientos históricos, introduciendo modificaciones sustanciales tanto en el propio ejecutivo como en el sector público (<sup>54</sup>).

El argumento subyacente -acaso un poco idealista- que hemos tratado de mantener sugeriría que los gobiernos de coalición, aparentemente más débiles desde una perspectiva de gobernabilidad, pueden ser sin embargo más inclusivos y tendencialmente más ajustados a una filosofía de tipo “supramayoritario” (<sup>55</sup>): lo que sería especialmente adecuado para abordar, desde el contexto de la gobernanza, el desarrollo de unas políticas públicas eficaces que deben asegurar el éxito del Estado social en su fase avanzada. Aunque parece que esta filosofía de la acción requiere también seguramente de un tipo de cultura democrática igualmente más “avanzada”, en términos de capacidad de diálogo, lealtad institucional, confianza mutua, espíritu de consenso, etc. Lo que acaso no dependa tanto de misteriosas claves histórico-culturales sino de una simple capacidad adaptativa y pragmática a los condicionamientos de la realidad social y del pluralismo político.

Por supuesto, seguirá subsistiendo en todo caso el bloque de ámbitos de acción del gobierno donde no es posible operar desde claves de estricta programación a priori sino más bien desde claves de respuesta, debido a que son problemas emergentes y sobrevenidos que no pueden ser previstos con anterioridad. Y probablemente el escenario histórico del siglo XXI, plenamente afectado por el fenómeno de la globalización, se presenta, desde el propio atentado 11S de Nueva York, con un ambiente cambiante y cargado de crecientes incertidumbres e interrogantes frente a las cuales los gobiernos se ven inexorablemente enfrentados al dramático dilema de su propia debilidad.

En este contexto, algunas de las nuevas categorías como la gobernanza multinivel o los instrumentos de regulación transnacional, se despliegan como los grandes desafíos para la acción en el contexto presente, suscitando crecientes incógnitas e interrogantes frente a los cuales la tradicional autonomía de los gobiernos parece decaer ante la lógica de la

---

<sup>53</sup> Implicando pues la focalización de una auténtica *política pública de gestión pública*. Sobre el tema cfr. Michael Barzelay, “Introduction the process dynamics of public management policymaking”, *International Public Management Journal* 6, 3, 2003. Michael Barzelay, Raquel Gallego, “From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, 19, 4, 2006.

<sup>54</sup> Un panorama que suele reflejar una notable heterogeneidad al nivel comparado y donde, por cierto, no parece que los países mediterráneos, como España, presenten resultados especialmente innovadores. Cfr. Christoph Knill, “Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies”, *art. cit.* y Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford UP, 2000.

<sup>55</sup> Acemoglu y Robinson, *op. cit.* Majone, *cit.*

cooperación, el desarrollo del *soft law* y toda una compleja serie de fenómenos que desbordan la tradicional autoreferencialidad desde la que se suele abordar el estudio de los gobiernos. Porque, en este nuevo contexto, la eficacia gubernamental no podrá depender ya tan sólo de su mera capacidad de respuesta inmediata o instantánea, sino igualmente de su capacidad de cooperación e interacción en clave supranacional; es decir, de la posibilidad de operar en el escenario complejo y globalizado donde se sitúan los entornos problemáticos de la realidad presente.