

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

FELIPE GONZÁLEZ

(coordenação)

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos

(organização)

A responsabilidade pelo conteúdo dos textos publicados nesta obra é exclusiva dos autores; sua publicação não significa a concordância dos organizadores e das instituições com as ideias neles contidas.

Ficha catalográfica elaborada pelo Departamento Técnico do Sistema Integrado de Bibliotecas da USP. Adaptada conforme normas da Edusp.

Governança e Democracia Representativa / Felipe González (coordenação); organização Gerson Damiani, José Fernández-Albertos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

504 p.: il.; 22 cm. – (Cátedra José Bonifácio, 4)

ISBN 978-85-314-1641-5

1. Democracia. 2. Representação política. 3. Democracia participativa. 4. Governança. 5. Globalização. I. González, Felipe. II. Damiani, Gerson. III. Fernandez Albertos, José. IV. Série.

CDD-321.4

Direitos reservados à

Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Rua da Praça do Relógio, 109-A, Cidade Universitária
05508-050 – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2017

Foi feito o depósito legal

El gobierno estratégico: efectividad del Poder Ejecutivo y calidad de la democracia

IGNACIO MOLINA¹

Resumen

Pese a la evidente centralidad que tiene la dirección gubernamental en cualquier sistema político, los Poderes Ejecutivos han merecido tradicionalmente poca atención en los estudios comparativos sobre el funcionamiento de las democracias o el rendimiento de las políticas públicas. Este capítulo pretende demostrar que el estudio de los gobiernos, y en particular su estructura y funcionamiento, importa mucho para la calidad de las políticas públicas y, por consiguiente, de las democracias representativas. Para tal fin, y sobre la base de los hallazgos empíricos extraídos de una ambiciosa investigación que cubre a todos los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea (UE), se exponen qué elementos del diseño organizativo y funcional de los Poderes Ejecutivos resultan más importantes para determinar la capacidad de dirección política y, en consecuencia, el desempeño de toda la actuación pública. Tras una sección introductoria, se analizan nueve dimensiones de la efectividad gubernamental, poniendo el foco sobre la cúspide o el centro presidencial y su entorno: planificación y asesoramiento experto; coordinación interministerial; evaluación del impacto de la actuación pública; consulta con los actores sociales; comunicación; implementación;

1. Profesor de ciencia política y de administración en la Universidad Autónoma de Madrid y primer experto español en el proyecto Sustainable Governance Indicators (SGI).

adaptabilidad internacional; capacidad de reforma organizativa y rendición de cuentas. Se cierra con unas breves conclusiones.

Introducción

Resulta sorprendente que, siendo los gobiernos la única institución realmente imprescindible para el desempeño de la política en un Estado –pues es donde reside el liderazgo de la comunidad y de la organización–, hayan merecido tradicionalmente tan poca atención en los estudios comparativos sobre el funcionamiento de las democracias o el rendimiento de las políticas públicas. Todos los demás actores políticos se configuran en torno al Poder Ejecutivo para tratar de ocuparlo (los partidos), de influirlo (los grupos de presión) o de limitarlo (la división de poderes), pero, a pesar de esa evidente centralidad, los gobiernos han sido poco investigados². Pareciera que su análisis quedase casi siempre en una suerte de tierra de nadie a medio camino de los trabajos politológicos que sí se fijan con frecuencia en otros grandes rasgos institucionales del sistema político –tales como la ley electoral, la influencia del Parlamento, la organización territorial, el poder de los tribunales o la autonomía del Banco Central– y de los análisis aplicados de gestión pública que abordan el nivel puramente administrativo.

Sin embargo, como se pretende demostrar en este capítulo, el Poder Ejecutivo puede y debe ser estudiado desde un enfoque que aúne tanto la gran perspectiva de la política comparada como las aportaciones más concretas de la ciencia de la administración. Este estudio, que lógicamente tiene aspiraciones académicas, resulta también de enorme utilidad para los trabajos que no solo quieren analizar la institución gubernamental en

2. Una razón no menor de la escasa atención científica a ese objeto es la dificultad que tiene su estudio empírico comparativo. A diferencia de otras instituciones, analizar los gobiernos resulta problemático por diversos motivos epistemológicos generales y metodológicos concretos (Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos, “Nota sobre Algunas Contradicciones y Problemas Metodológicos en el Estudio de los Gobiernos”, *Cuadernos de Gobierno y Administración*, n. 3-4, pp. 227-243, 2003).

4
sí misma sino que además tienen la finalidad prescriptiva de hacerla más eficaz a la hora de dirigir e implementar las políticas públicas y, por tanto, de mejorar la calidad de las democracias.

El estudio científico del Poder Ejecutivo y el enfoque de la gobernanza

Frente a la densidad que ha alcanzado el estudio comparativo de otros elementos del diseño institucional en las democracias avanzadas, el análisis politológico de los gobiernos suele detenerse en unos cuantos elementos superficiales o de forma. Por ejemplo, la distinción entre Poderes Ejecutivos duales (propio de los sistemas parlamentarios europeos en los que coexiste un primer ministro y un jefe del Estado de atribuciones muy restringidas), los monistas (propio de los presidencialismos americanos) y los casos híbridos (como Francia) constituye un objeto clásico de atención para los estudiosos del gobierno, pero el impacto real de esa variable en la efectividad de las políticas públicas es limitado³. Tampoco aportan mucho más al estudio del rendimiento y la calidad democrática las tipologías existentes sobre la configuración interna de los Poderes Ejecutivos: más o menos jerárquica (poder del presidente o primer ministro), colectiva (poder de los órganos colegiados) o especializada (poder de los departamentos sectoriales)⁴.

3. Hay una larga literatura comparada acerca de las virtudes y defectos de los sistemas parlamentarios y presidenciales, aunque esos trabajos estén mucho más enfocados a su impacto sobre la transición y consolidación democráticas que a la efectividad gubernamental. Es decir, el debate dominante entre los politólogos es si el presidencialismo tiende a perjudicar la democratización (Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela [eds.], *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, vol. 1: *Comparative Perspectives*) o no necesariamente (Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge/Nueva York, Cambridge University Press, 1997). Sin embargo, apenas se ha analizado, por ejemplo —una vez que el régimen político se ha estabilizado—, si el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos es más o menos eficaz que el de Alemania.
4. En todo caso, parece existir una pauta común en todas las democracias hacia la presidencialización del gobierno, al centralizarse la toma de decisiones por razones electorales (liderazgos cada vez más personalizados) e institucionales (recursos y autonomía crecientes

Otros trabajos algo más sofisticados diferencian los estilos gubernamentales, que pueden ser o bien propensos al conflicto y la polarización o bien orientados a la búsqueda de consensos multipartidistas. Se trata de pautas de conducta de los Poderes Ejecutivos que normalmente encajan con la naturaleza del tipo de democracia (mayoritaria o consociacional) en la que se insertan como consecuencia de la ley electoral, el sistema de partidos, las atribuciones del Poder Legislativo, o el modelo territorial. El estilo conflictivo es propio de gobiernos fuertes, habitualmente de partido único, como ha sido la norma en Reino Unido, Francia, España o Grecia —y, dependiendo de cómo sea la relación con el Congreso, también de los presidencialismos—, mientras que el estilo consensual es al que tienden a orientarse los gobiernos de coalición multipartidista que tanto abundan en el centro y norte de Europa. En esos casos, sí que se han observado efectos sistémicos distintos sobre el funcionamiento de la democracia, pero no es posible extraer conclusiones generales acerca de si una modalidad es mejor o peor que la otra. Depende. Un gobierno mayoritario puede ser *a priori* bueno en unas dimensiones —por ejemplo, mayor facilidad para emprender reformas—, pero peor en otras —por seguir con el mismo ejemplo, la más difícil sostenibilidad de dichas reformas en el tiempo.

Lo cierto es que en los últimos años se ha intentado trascender esas primeras aproximaciones y analizar la capacidad estratégica de los Poderes Ejecutivos con independencia de su forma o de su estilo de toma de decisiones. Puede haber gobiernos eficaces, o ineficaces, tanto en modelos presidenciales y mayoritarios como en modelos parlamentarios basados en coaliciones, pasando por las diversas combinaciones de esos elementos. La clave para avanzar en el conocimiento reside en hacer una mirada más amplia que analice, por un lado, la naturaleza de la relación entre el gobierno y los demás actores políticos o sociales de su entorno y, por el otro, el buen encaje entre los niveles político y administrativo del Poder Ejecutivo.

del jefe de gobierno). Véase Thomas Poguntke y Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford/Nueva York, Oxford University Press, 2005.

Así, un gobierno estratégico sería aquél que, con independencia de su morfología, tiene capacidad autónoma para formular políticas adecuadas –con el apoyo de la mayoría social, aunque evitando capturas por los intereses sectoriales de los grupos privados– y efectividad para implementarlas de forma sostenible en el tiempo. En ese sentido, es interesante centrar el análisis sobre la base de dos conceptos. En primer lugar, el término *core executive* o, si se prefiere, el lugar clave que ocupa el conjunto de departamentos centrales del gobierno con visión horizontal y ambición de dirigir la política⁵. Y, en segundo lugar, la idea de *gobernanza* como reconocimiento de que la calidad de la democracia y el éxito de las políticas públicas no se basa aisladamente en el diseño institucional formal sino en una relación funcional entre decisores, burócratas, oposición y sociedad civil. Los gobiernos más efectivos y democráticos no son aquellos que ejercen el poder político, por legítimo que sea, con base en la jerarquía, sino los que dirigen desde el centro, implicando y cooperando con los demás actores relevantes⁶.

Hace ahora unos diez años, la Fundación Bertelsmann promovió un ambicioso proyecto comparativo que se actualiza anualmente y que precisamente pretende relacionar el estudio de la calidad democrática, el rendimiento de las políticas públicas y la efectividad de los Poderes Ejecutivos

5. B. Guy Peters, R. A. W. Rhodes y Vincent Wright (eds.), *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*, Houndmills, Macmillan Press, 2000. Ese conjunto de departamentos centrales que está en el núcleo o cúspide gubernamental incluye el entorno del jefe de gobierno (gabinete del presidente o del primer ministro) y las agencias o ministerios encargados de coordinar el funcionamiento colectivo del Poder Ejecutivo: planificación económica, preparación del Consejo de Ministros, portavocía y relaciones con las Cortes (Vincent Wright y Jack Hayward, "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives", en R. A. W. Rhodes [ed.], *Transforming British Government*, Houndmills: Macmillan, 2000, vol. 2: *Changing Roles and Relationships*). En el caso de España, eso hace referencia al complejo denominado La Moncloa y que incluye el gabinete de la Presidencia, la Oficina Económica y el Ministerio de la Presidencia. En el caso de México (Palacio Nacional) y Chile (Palacio de La Moneda) se trata de los complejos del entorno presidencial.
6. Werner Jann y Markus Seyfried, "Does Executive Governance Matter? Executives and Policy Performance", en *Sustainable Governance Indicators 2009: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2009.

en los países occidentales. Como se deriva del nombre de la investigación Sustainable Governance Indicators (SGI)⁷, se asume ese punto de vista amplio de la gobernanza y tiene una finalidad aplicada: tratar de extraer conclusiones con base en la observación empírica comparada y sugerir mejoras en la efectividad de los Poderes Ejecutivos. Es verdad que existen otras posibles reformas relevantes (por ejemplo, en el terreno de la nueva gestión pública, la capacitación del personal, la organización territorial, la mejora de la transparencia y la participación ciudadana), pero fijarse sobre el diseño organizativo y funcional de la cúspide gubernamental permite mejorar su capacidad de dirección e incidir simultáneamente en, entre otros, los objetivos de eficacia, eficiencia y legitimidad.

Sobre la base de los hallazgos empíricos extraídos del proyecto SGI, y siguiendo la metodología de la investigación⁸, se exponen a continuación las nueve dimensiones que resultan más importantes para determinar la capacidad de dirección gubernamental e, indirectamente, la efectividad de toda la actuación pública. Al final de cada uno de esos elementos se presentan brevemente los principales hallazgos empíricos, esto es, los gobiernos más y menos efectivos, con alusión a los países más importantes de la OCDE y a los tres de habla española incluidos: España, México y Chile.

Planificación y asesoramiento externo

Un primer elemento al que atender para valorar la capacidad de dirección que tiene un gobierno se refiere a su actitud estratégica en la fase previa de preparación y formulación de las políticas. La capacidad para liderar requiere adoptar una conducta proactiva y la posibilidad de procesar mucha información (uso de la prospectiva; buen conocimiento de los instrumentos disponibles, ponderando sus usos alternativos; prevención de

7. La investigación SGI está dirigida por Daniel Schraad-Tischler y en su última edición (publicada en 2016) contiene 41 casos que se corresponden con todos los miembros de la OCDE y de la UE. Los resultados completos y la metodología pueden encontrarse en www.sgi-network.org.

8. Werner Jann y Markus Seyfried, "Democratic Governance: The Strategic Capacity of the Core Executive and Social Groups", en *Sustainable Governance Indicators 2011: Policy Performance and Executive Capacity in the OECD*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2011.

conflictos potenciales; identificación de posibles aliados, consideración de las externalidades e interdependencias, etc.), de modo que sea posible formular de la manera más racional posible los objetivos prioritarios y los medios para alcanzarlos⁹.

Para medir esa dimensión se distinguen dos indicadores en el proyecto: la institucionalización de la *actividad planificadora* a medio y largo plazo y la intensidad del *asesoramiento externo* por expertos independientes. El primer indicador se calcula con base en la fortaleza de unidades de programación estratégica en la cúspide gubernamental (*policy planning bodies*), y según la frecuencia de reuniones entre el personal que trabaja en esas unidades y el jefe del gobierno, o de acuerdo con la calidad profesional de los asesores que trabajan en los gabinetes de los ministros y del presidente o primer ministro. El segundo indicador se refiere a la influencia de expertos externos en el Poder Ejecutivo (académicos o analistas de *think tanks*), que son invitados a expresar su parecer al gobierno en los primeros momentos del proceso de toma de decisiones. Esa consulta con asesores independientes debe ser transparente a la ciudadanía y puede expresarse en forma de reuniones específicas, conclusiones de "comités de sabios" o proyectos de cooperación entre instituciones académicas y el Ejecutivo.

Los resultados comparados de 2016 arrojan una alta capacidad estratégica en Dinamarca y Reino Unido (8,5 sobre un máximo de 10), cuyos gobiernos quedan a la cabeza de esa primera dimensión. Debe resaltarse el buen resultado que alcanzan tanto México como Chile (7,5), empatados junto a los Estados Unidos y Canadá en la cuarta posición de todos los países analizados (que, como se ha dicho, son todos miembros de la OCDE y la UE). España queda en la zona media (6,5), aunque por encima de Japón, Italia, Alemania (cuyo gobierno tiene buena interlocución con expertos externos, pero baja orientación a la planificación estratégica) y

9. El primer criterio está basado en el concepto de capacidad para dirigir (*steering capacity*) presente en la politología institucional alemana desde los años 1970 (Renat Mayntz y Fritz Scharpf, *Planungsorganisation: die Diskussion um d. Reform von Regierung u. Verwaltung d. Bundes*, Múnich, Piper, 1973).

Francia (a quien le ocurre lo contrario que a Alemania y queda en un pobre 34º lugar de los cuarenta casos incluidos). No obstante, Hungría (2,5) es el país que queda peor situado en cuanto a capacidad de planificación y de asesoramiento externo.

Coordinación interministerial

De poco sirve un Poder Ejecutivo diseñado de forma robusta y con actitud estratégica a la hora de formular las políticas si no tiene auténtica capacidad de supervisar y liderar sobre el conjunto de los departamentos ministeriales. Si la agenda del gobierno debe orientarse al logro de unas prioridades fijadas desde el núcleo central, debe evitarse la contradicción interna y que los intereses particulares de los departamentos sectoriales le desvíen de sus objetivos transversales. Por eso, se incluye este segundo criterio, cuya medición se descompone de hasta seis indicadores:

- **Competencia política y técnica del núcleo gubernamental** – Se refiere a si los asesores que trabajan en el entorno del presidente o primer ministro tienen *expertise* suficiente para evaluar el contenido de las propuestas de política pública que hacen los ministerios.
- **Capacidad de filtrar** – Indica si el núcleo gubernamental tiene la posibilidad real de rechazar propuestas dirigidas por los departamentos sectoriales a la reunión del Consejo de Ministros, al considerar que no ayudan a las prioridades estratégicas.
- **Implicación del núcleo gubernamental en los ministerios verticales** – Pretende capturar hasta qué punto los departamentos sectoriales tienen en cuenta el centro del Poder Ejecutivo cuando están preparando sus propuestas de política pública.
- **Efectividad de los órganos colegiados en el nivel político** – Se refiere a si se produce una auténtica preparación de las reuniones del Consejo de Ministros (filtrado de propuestas, ordenación de los temas, etc.) por parte de comisiones interministeriales de coordinación con presencia de responsables políticos.
- **Coordinación en el nivel burocrático** – Alude en cambio a si se produce una labor previa entre funcionarios de los distintos ministerios para intercambiar información sobre la elaboración de propuestas de

política pública de cada uno y, por tanto, preparar de forma efectiva la posterior coordinación política.

• **Coordinación informal** – Hace referencia a los mecanismos que complementan de forma funcional –y, a veces, sustituyen– los procedimientos formales de coordinación antes mencionados. Por ejemplo, comisiones de seguimiento de los acuerdos de coalición por parte de representantes de los partidos que los han suscrito, reuniones informales con la mayoría parlamentaria, grupos selectos de ministros que se reúnen periódicamente, redes corporativas dentro de la burocracia, etc.

En esa dimensión, los Estados Unidos (con una puntuación de 9,2) se sitúan como el primero de los países analizados, en gran parte gracias a los enormes recursos destinados al asesoramiento político y técnico del presidente como también a su clara jerarquía sobre los departamentos sectoriales. Por razones parecidas, otros presidencialismos como Chile (8,3), Francia (8) y Corea del Sur (8) –y hasta cierto punto Turquía (7,2) o México (7)– también puntúan alto. Entre los regímenes parlamentarios, se destacan algunos gobiernos escandinavos y de países con poderosos gabinetes de primeros ministros (*prime minister's offices*) o con fuertes departamentos del gobierno (*cabinet offices*) como consecuencia de la combinación de razones constitucionales y de tendencias mayoritarias propias de sistemas bipartidistas: Reino Unido (8,8) y otros casos del modelo Westminster (Australia, 8,7; Canadá, 8,3), pero también España (7,8). En contra de lo que podría pensarse, Italia o Bélgica tienen una alta coordinación (8) debido al uso de mecanismos informales. Resulta sorprendente el mal resultado alemán (5,7), con una Cancillería Federal mucho más débil de lo esperable, o el caso de Chipre que, pese a ser un régimen presidencial puro, cierra la clasificación comparativa de la investigación en 2016 (4,2).

Evaluación del impacto de la actuación pública

Otro elemento central a la hora de formular las decisiones de manera efectiva es si se ha preparado la actuación de acuerdo con evidencias sólidas sobre el coste de la política pública desde un punto de vista presupuestario, socioeconómico o político. En el proyecto SGI se mide la aplicación de un instrumento específico para ello: la llamada *evaluación del impacto regulato-*

rio, completado por otros dos indicadores: el de la *calidad procedimental de esa evaluación* (si es transparente a la ciudadanía, permite la participación de los actores interesados, se somete a comprobaciones posteriores de acierto o error, etc.) y si en esas evaluaciones se incluyen *pruebas efectivas y exhaustivas de sostenibilidad a medio y largo plazo* (de tipo medioambiental, de impacto sobre la deuda pública, de efecto en el desempleo o en la igualdad de género, etc.).

Nueva Zelanda (9,3) y Reino Unido (9) son los gobiernos de la OCDE que más se destacan por la aplicación de evaluaciones del impacto regulatorio. Estados Unidos, Alemania, Países Bajos y los países escandinavos también obtienen un notable en esa categoría. México (7,3) y Chile (6,7) quedan en una zona media alta, por delante de Canadá o Japón (6,3). Por el contrario, Italia (5), España (3,7) y Francia (3,3), con una cultura jurídica similar y muy poco desarrollo del criterio que incorpora el enfoque económico, político y social a la hora de legislar, puntúan bastante mal. No obstante, son Bélgica, Grecia e Islandia quienes cierran el índice comparativo de 2016 al no aplicar en absoluto ese tipo de evaluaciones comprensivas antes de emprender la actividad regulatoria.

Consulta con los actores sociales

El encuadre tecnocrático, tan letal para el gobierno estratégico, ignora que la capacidad de dirección estratégica también depende mucho de la habilidad para mantener el contacto con los actores no gubernamentales y procurar el apoyo social a las políticas. Para ello, se mide la intensidad efectiva de las consultas que hace el Poder Ejecutivo con los grupos de la sociedad civil: sindicatos, patronales, comunidades religiosas, organizaciones ambientales, etc. La consulta exitosa es aquella en la que se produce un intercambio de información y de puntos de vista desde la fase preliminar de la actuación pública hasta su implementación. Esa consulta mejora la calidad de las políticas y fomenta el apoyo de los actores sociales.

Los resultados empíricos de 2016 relativos a esa dimensión muestran que, como es lógico, los gobiernos en países de tradición corporativa y consensual (los escandinavos, Suiza, Países Bajos o Austria) tienen una fuerte propensión a negociar el apoyo anticipado a sus políticas por parte

de los grupos de interés. Los Estados Unidos (8) quedan en un alto sexto lugar, debido en gran medida a que la división de poderes hace que cualquier votación en el Congreso exija esa labor de consulta. Más atrás (con 7 sobre 10) se sitúan Alemania y Reino Unido, que desde los años 1980 han ido reduciendo su orientación negociadora hacia los actores sociales. La tradición estatista de Francia, España o Italia se refleja en un mal resultado, en el umbral del suspenso, aunque sean Grecia (3), Corea del Sur (3) y Hungría (2) los gobiernos menos preocupados por obtener ese apoyo previo. Por lo que respecta a los dos casos de América Latina analizados, Chile (7) se destaca en puestos medio altos mientras México (4) queda muy atrás.

Comunicación

Aunque los líderes políticos tienden tal vez a exagerar la importancia de la comunicación cuando achacan la falta de favor popular a fallos en la política informativa, resulta indudable que esa dimensión es también importante para la capacidad de dirección estratégica y eso explica que los portavoces del gobierno deban gozar de la máxima confianza del presidente o del primer ministro. La comunicación es coherente si es capaz de coordinar efectivamente los mensajes enviados desde los ministerios o agencias sectoriales y si el conjunto del Poder Ejecutivo transmite en sus declaraciones las prioridades del programa gubernamental.

Varios gobiernos analizados en la investigación (Estados Unidos, Australia, Países Bajos, Suecia y Finlandia) desarrollan una política de comunicación que puede ser calificada como sobresaliente. En la edición de 2016 también obtuvieron buenos resultados, entre los grandes países, Canadá (8) y Reino Unido (8). Italia, Japón, Alemania y Francia, por ese orden, tienen una comunicación bastante menos coherente, peor que la de España o Chile (que puntúan con 7) y similar a la de México (5). A la cola del índice comparativo en esa dimensión quedan Chipre y Grecia (3 sobre 10).

Implementación

Si los distintos elementos antes mencionados resultan fundamentales a la hora de determinar la capacidad de decidir de un gobierno, en este caso

se trata de valorar su capacidad para aplicar de manera eficaz las políticas después de haberlas definido. No cabe duda de que un buen diseño de actuación pública quedará frustrado si no se lleva exitosamente a cabo como consecuencia de falta de control sobre el nivel administrativo o incluso el propio nivel político¹⁰.

Resulta obvio que puede existir un amplio margen entre los planes del *core executive* y la actuación real de forma que, en la práctica, el ejercicio del liderazgo gubernamental está limitado y muchas veces condenado a seguir el incrementalismo de las actuaciones preexistentes o del consenso interministerial. En esos casos, además, es casi imposible mirar al medio o largo plazo que es consustancial al enfoque estratégico y el resultado suele ser un frustrante ir tirando (*muddling through*). Para evitarlo, o minimizarlo, existen mecanismos institucionales que ayudan a una implementación efectiva. Sin embargo, en contra de lo que postula cierta teoría relativa a los jugadores de vetos (*veto players*)¹¹, no se alcanza siempre más capacidad de dirección con la simple eliminación del contrapeso político que supone la existencia de diversas agencias dentro del Ejecutivo, o con la reducción de mecanismos de control o auditoría administrativa cuya ausencia, de hecho, puede perjudicar a la política en marcha. Poner demasiado énfasis

10. Existe una amplia literatura de ciencia de la administración sobre las dificultades para que se impongan las prioridades fijadas políticamente en un contexto de intereses burocráticos y departamentales que compiten por la agenda. Allison, en su clásica obra sobre la esencia de la decisión (Graham Allison y Phillip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. ed., Nueva York, Longman, 1999), señaló que, debido a las limitaciones de tiempo y de información, los gobiernos renuncian a un modelo racional que analice todas las alternativas de decisión y suelen conformarse con aplicar una propuesta más o menos razonable que no resulta necesariamente la óptima. Pero incluso esa opción "satisfactoria" podría estar condicionada por los límites que imponen o bien el proceso organizativo (*organizational process*) o bien la negociación entre las distintas agencias con acceso al decisor (*governmental politics*). En el primero de los casos se alude a los constreñimientos que impone el procedimiento burocratizado en una organización tan compleja como es la administración del Estado (James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations*, New York, Wiley, 1958); en el segundo a cómo se puede malear una política pública como resultado de las visiones en conflicto que defienden los diversos departamentos y actores con intereses en juego (Graham Allison y Phillip Zelikow, *op. cit.*, 1999).

11. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

en la jerarquía centralizada y los castigos desincentiva el papel de aquellos que expresan dudas o alternativas que pueden merecer la pena atender sin por ello perder la visión general o dejarse capturar por intereses de agencia sectorial. El decisor, además, necesita la información y la complicidad de los niveles administrativos inferiores.

En la investigación SGI, siete son los indicadores que se han usado para medir esa dimensión de la implementación efectiva:

- **Eficiencia gubernamental** – Definida como el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos (*benchmarks*) para alcanzar las prioridades políticas.
- **Cumplimiento ministerial** – Se refiere a si la organización provee mecanismos para incentivar que los ministros verticales apliquen el programa del gobierno. Entre esos posibles incentivos se incluyen a la posibilidad efectiva de dirigir (y cesar) a los responsables políticos de cada departamento, a la buena relación con el partido o partidos que sustenta la mayoría, a la existencia de un programa gubernamental escrito y claro que sirva de referencia o, en su caso, a la celebración de reuniones de seguimiento de los acuerdos de coalición al margen de las comisiones interministeriales formales que puedan existir.
- **Supervisión de los ministerios** – Entendida como la existencia real de un seguimiento realizado desde el *core executive* para intentar asegurar que los departamentos verticales no están anteponiendo los intereses de su sector sobre la implementación de las prioridades generales. La supervisión puede no ser suficiente para evitar esa captura, pero el hecho de que al menos exista es un *proxy* de que el gobierno se toma en serio conseguir una delegación de tareas efectiva.
- **Supervisión de las agencias autónomas** – Representa un indicador para determinar si los ministerios hacen a su vez el seguimiento de la actividad de los organismos que se han desgajado de su tronco central. El hecho de que una agencia ejecutiva se haya separado del departamento ministerial por cuestiones de gestión más eficaz no debería significar que el gobierno ha dejado de controlar su actuación y de poder evitar la llamada deriva burocrática (*bureaucratic drift*) que ponga en peligro la implementación de las prioridades estratégicas.

- **Financiación adecuada** – Trata de medir si el gobierno asegura que las funciones que se han delegado a otros niveles territoriales (a las autoridades regionales o a las locales) cuentan con los fondos necesarios para que se lleven a cabo. La descentralización política más o menos alta en un Estado no constituye de por sí un elemento a favor o en contra de la capacidad ejecutiva. No obstante, existe un problema de implementación si la delegación competencial, tal y como esté definida en la Constitución o en una ley, no resulta suficientemente financiada. Cuando una tarea es asignada a un nivel subnacional, debe contar con fondos transferidos del presupuesto central o con la capacidad de obtener ingresos propios que permitan llevar a cabo dicha competencia. De lo contrario existe un claro fallo de responsabilidad y de diseño estratégico.
- **Discrecionalidad constitucional** – Se refiere a la relación principal-agente que se produce a la hora de organizar territorialmente el poder dentro de un Estado, pero, en este caso, se trata de atender a si el gobierno central permite que las autoridades subnacionales (sean regionales, sean locales) pueden realizar la implementación de las tareas usando su propio criterio autónomo y de acuerdo a lo establecido en la Constitución. Se asume que un margen de discrecionalidad es positivo para alcanzar de manera más eficaz los objetivos estratégicos, tal y como ocurre, por ejemplo, en el célebre sistema de transposición de las directivas de la UE por parte de los Estados miembros. La inexistencia o la reducción de ese margen propio, porque el gobierno central lo impide –deliberadamente o no– con base en medidas legales, administrativas, fiscales o políticas, perjudica la capacidad de implementación en el medio y largo plazo.
- **Existencia de estándares mínimos** – Es el último de los siete indicadores usados para medir la implementación efectiva y el tercero dedicado a la estructura territorial. En este caso, y como complemento que equilibra al anterior, se trata de establecer hasta qué punto el gobierno central asegura que las autoridades subnacionales cumplen con unos estándares nacionales mínimos en la provisión de los servicios públicos que tienen asignados (por ejemplo, en el terreno de la educación,

la salud pública, el medioambiente o los transportes). La existencia de esos patrones –acordados en el ámbito nacional y expresados en procedimientos comunes, objetivos mínimos a alcanzar e inspecciones y auditorías– son un *proxy* de que realmente se persiguen la realización de los estándares.

Una mirada a los hallazgos empíricos en esa dimensión de la implementación efectiva, una de las más relevantes para medir comparativamente la efectividad de los gobiernos, arroja una elevada varianza dentro de los casos analizados. En la edición de 2016 queda a la cabeza, rozando una puntuación cercana al 9, el Poder Ejecutivo de Canadá; a la cola, con no mucho más de un exiguo 3, se sitúa el gobierno de Chipre. Como es habitual en toda la investigación, los países escandinavos, Suiza y Nueva Zelanda también obtienen muy buenos resultados. Casi todas las grandes potencias se sitúan en el entorno del 7, con Italia y Japón algo descolgados. En la parte baja, merece la pena reseñar el mal resultado de los Países Bajos (5,1) o el menos sorprendente caso de Grecia (4,0). España (6,7) y Chile (6,4) quedan en la zona media con México (6,0) algo por detrás.

Adaptabilidad al contexto internacional

La capacidad de adaptarse al contexto internacional es un criterio que sirve para medir el aprendizaje institucional. El proyecto se compone de dos indicadores. Por un lado, atiende a si los gobiernos son eficaces para moldear, primero, e implementar, después, las demandas resultantes de la gobernanza internacional (*adaptabilidad doméstica*). Y, por otro lado, se fija en si el gobierno colabora eficazmente en los esfuerzos internacionales para promover los bienes públicos globales (*coordinación internacional*).

La adaptabilidad doméstica es importante para analizar cómo interactúa el gobierno con las instancias internacionales multilaterales y, en el caso de la UE, supranacionales. En esa dimensión el objetivo sería adaptar la estructura y el funcionamiento gubernamental a esa gobernanza externa, e implementar correctamente las obligaciones derivadas de la misma, pero también se trata de activar el Poder Ejecutivo en esos foros internacionales para moldear las decisiones de acuerdo con los intereses del Estado. Incluso, tal y como ha analizado la teoría intergubernamentalista y algunos

buenos trabajos críticos sobre el impacto de la integración europea en el funcionamiento democrático¹², los gobiernos podrían aprovechar a veces la soberanía compartida en Bruselas para impulsar reformas estructurales impopulares, ganando así, paradójicamente, margen de maniobra en casa.

En relación con la contribución a la provisión internacional de bienes públicos globales se trata de medir hasta qué punto los gobiernos tienen capacidad institucional efectiva para participar en las acciones colectivas coordinadas a nivel internacional para abordar desafíos como el mantenimiento de la paz, la cooperación al desarrollo, la lucha contra el cambio climático o la defensa de los derechos humanos. Los indicadores aquí usados son la existencia de comisiones interministeriales en esos ámbitos; la comunicación fluida con el Poder Legislativo; las autoridades regionales y los actores sociales interesados en esos bienes públicos globales; los recursos destinados a esas acciones multilaterales o la supervisión efectiva de las políticas internas para que sean coherentes con esos objetivos exteriores.

Por lo que se refiere a los hallazgos empíricos de la investigación relativos a este criterio, la edición de 2016 coloca en cabeza a todos los países escandinavos (en el entorno del 9,5-8,5), que son célebres por su propensión a la cooperación internacional multilateral. A la cola quedarían Hungría y la República Checa (3,5 y 4, respectivamente), que en los últimos años han mostrado fuertes resistencias a la europeización de determinadas políticas y de sus estructuras gubernamentales. Las grandes potencias, por razones que se conectan a su poder diplomático y protagonismo internacional, puntúan aquí alto (entre el 8 de Francia o Estados Unidos, el 7,5 de Alemania y el 7 de Reino Unido o Italia). También obtiene un notable España (7,5), mientras quedan por detrás Chile y México (6).

Capacidad para la reforma organizativa

Del mismo modo que el criterio anterior, la capacidad para la reforma organizativa constituye una habilidad vinculada al aprendizaje institucional. En este caso, se trata de la habilidad del gobierno para reflejar adecuada-

12. Christopher J. Bickerton, *European Integration: From Nation-States to Member States*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

mente en su estructura y funcionamiento el impacto de sus propias decisiones a través de ajustes organizativos. El Poder Ejecutivo supervisa su propio diseño organizativo para comprobar que es el más adecuado para responder a los desafíos y alcanzar las prioridades estratégicas¹³.

Los dos indicadores de medición utilizados en este criterio de efectividad de los gobiernos son la *autosupervisión* (esto es, si los actores gubernamentales comprueban periódicamente que su organización y su funcionamiento son los más adecuados) y la *reforma institucional* (la falta de rigidez que permite mejorar la capacidad estratégica del Poder Ejecutivo modificando ese diseño organizativo y funcional).

Nueva Zelanda y Suecia (con 9 en la escala 0-10) son los dos países que encabezan la clasificación comparada de gobiernos flexibles, esto es, que evalúan sistemáticamente su propia organización y que, si así lo consideran necesario, la reforman. Bélgica, por las rigideces de su modelo territorial casi confederal y la existencia de puntos de veto, queda el último de la OCDE con una puntuación de 3. Entre los grandes países se destaca la capacidad de reforma institucional de Reino Unido (7,5), Alemania (7) y Japón (7), mientras los Estados Unidos ocupan una mediocre posición (5,5), que comparten con Francia y España. México ha sido muy receptivo a nuevas ideas organizativas en los últimos años (7), mientras Chile demuestra una adaptabilidad institucional media (6).

Rendición de cuentas

Si, como se ha dicho al principio, aquí se asume una idea de gobernanza que trasciende el papel en solitario del gobierno en la elaboración de las políticas públicas, es necesario abordar también hasta qué punto los actores externos al Poder Ejecutivo (que agregan o median intereses) pueden ayudar a mejorar de manera efectiva ese proceso: el Poder Legislativo, los partidos, los grupos privados, los medios de comunicación y los ciuda-

13. Un gobierno flexible es aquél capaz de reflexionar sobre cómo puede adaptar su organización y funcionamiento para ganar capacidad directiva y asumir un enfoque más estratégico (B. Guy Peters y John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 8, n. 2, pp. 223-243, 1998).

danos. Los gobiernos no formulan e implementan sus políticas de forma aislada sino que se relacionan y rinden cuentas ante todos esos actores no gubernamentales durante la elaboración de las políticas públicas. La investigación de la SGI incluye a más de diez indicadores para la medición empírica de este criterio de interacción, que se pueden organizar en cuatro grandes ámbitos:

- **Competencia de los ciudadanos** – Se refiere si la ciudadanía posee la información y el conocimiento necesarios para juzgar adecuadamente las políticas gubernamentales: sus motivos, objetivos e implicaciones.
- **Recursos del Parlamento** – Incluyen hasta siete indicadores referidos a si puede obligar de manera efectiva a la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo (recursos personales y materiales a su disposición; capacidad de obtener documentos, de hacer comparecer ministros o de convocar a expertos; y congruencia entre los ministerios y las comisiones parlamentarias) o del poder de autoridades de supervisión que reportan al Parlamento, como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo.
- **Calidad de los medios** – Se refiere a si la prensa provee información sustantiva, con antelación suficiente y bien contextualizada que permita a los ciudadanos evaluar mejor las decisiones gubernamentales.
- **Características de los partidos y las asociaciones de la sociedad civil** – Incluyen, por un lado, un indicador sobre la democracia interna de los partidos políticos (inclusividad y transparencia en su toma interna de decisiones: primarias, aprobación del programa electoral, etc.) y, por el otro, dos indicadores sobre la capacidad de las asociaciones (sean de tipo económico, sean de tipo social) para sugerir al gobierno propuestas políticas que sean relevantes, estén asesoradas por expertos, resulten concretas y factibles.

En la medición comparativa que hace la investigación de la rendición de cuentas, los países escandinavos quedan claramente a la cabeza y, también en posiciones destacadas, Alemania (7,3) y Estados Unidos (7,1). Se trata de casos con Parlamentos dotados de recursos políticos y administrativos abundantes, así como de vibrantes sociedades civiles. Algo más atrás quedan Reino Unido o Canadá. Ya en la zona media o medio baja España (6,4),

Italia (6) y Francia (5,5). México (5,8) y Chile (5,2) también obtienen resultados mediocres, aunque es Hungría (4,6) el gobierno cuya efectividad más se ve perjudicada por una débil rendición de cuentas.

Conclusiones

Este capítulo ha tratado de reivindicar la importancia académica y aplicada de estudiar los Poderes Ejecutivos como instituciones clave en el desempeño de las políticas públicas y la calidad de la democracia. Asumiendo las bases conceptuales y la metodología del proyecto SGI, se han expuesto nueve dimensiones (que incluyen casi cuarenta indicadores de operacionalización empírica) que sirven para analizar, comparar y mejorar la efectividad de los gobiernos. Dirigir no es un proceso unilateral sino interactivo que incluye conocimiento experto, comunicación con la ciudadanía, consulta con los actores sociales, buen encaje con el nivel burocrático, relaciones fluidas con las regiones, control parlamentario y debate en los medios.

La noción de gobierno estratégico, referido a ese Ejecutivo que posee altas capacidades de dirección, de implementación, de aprendizaje institucional y de rendición de cuentas, sirve para resumir un tipo ideal que mejora la gobernanza sostenible en las democracias occidentales. Es verdad que se requiere más evidencia empírica para asentar esa hipótesis tan razonable sobre la relación causal existente entre la efectividad organizativa y funcional de los gobiernos (variable independiente) y el rendimiento de las políticas (variable dependiente). No obstante, los resultados provisionales de la investigación SGI, que ya cuenta con cinco ediciones, arrojan una fuerte coincidencia entre gobiernos con elevada capacidad estratégica, buenos resultados de políticas y alta calidad democrática. Así se deduce de los primeros puestos ocupados por los cuatro países escandinavos (que superan todos el 8 en la escala agregada resultante de los nueve indicadores medidos) y de los puestos de cola donde se sitúan Hungría, Grecia, Rumania y Chipre (todos por debajo del 5).

La comparación también tiene la utilidad aplicada de identificar buenas prácticas exportables a aquellos casos con Poderes Ejecutivos menos capaces de dirigir, implementar o adaptarse a los nuevos desafíos. Por lo que se refiere a España (que queda en el vigésimo puesto de los 41 países analizados, con un resultado de 6,41) sus fortalezas se concentran en la capacidad de supervisar efectivamente el funcionamiento ministerial desde Moncloa, de controlar la política de comunicación y de adaptarse a la gobernanza supranacional. Por el contrario, su desempeño es mucho peor en lo relativo a la escasa evaluación del impacto de la actuación pública, la reducida consulta con los actores sociales, su limitada flexibilidad organizativa y la debilidad de la rendición de cuentas en el Parlamento. En cuanto a México (28º con 6,00) y Chile (29º con 5,87), sus resultados probablemente mejoran las expectativas, pues en esa investigación se confrontan con los miembros de la OCDE y la UE. En el caso de México se destacan su enfoque planificador y de evaluación previa de la actuación pública así como su capacidad de reforma organizativa, pero puntúa muy mal en consulta con los actores sociales o en implementación. Chile, por último, destaca en positivo por su propensión a la planificación y al asesoramiento externo, a la consulta social y a la alta coordinación interdepartamental, pero cae en lo relativo a la adaptabilidad internacional, a la implementación y a la rendición de cuentas.