

EL PARLAMENTO Y LA AGENDA DEL ESTADO

THE PARLIAMENT AND STATE AGENDA

Antonio J. PORRAS NADALES
Catedrático Emérito
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0003-3047-8307>

Fecha de recepción del artículo: mayo 2025
Fecha de aceptación y versión final: junio 2025

RESUMEN

La configuración habitual de la agenda estatal durante el siglo XX ha dependido del protagonismo del Gobierno, que asume una posición de centralidad activa mediante un diseño estratégico de la acción que ha avanzado históricamente en paralelo a la fase expansiva del Estado social, tras la segunda posguerra mundial. Este diseño inicial de la acción ha experimentado desde finales del siglo XX toda una mutación, pasando de ser un diseño a priori para transformarse en una respuesta a posteriori. Y a su vez este tipo de respuesta ha seguido dos caminos; el de la actividad intervencionista stricto sensu a través de las políticas públicas; y el de las repuestas mediáticas que se reducen con frecuencia a una pura acción virtual. El paso de un Estado social expansivo a un Estado social sostenible se configura como una mutación histórica que afecta a la propia naturaleza de la agenda estatal y a la dualidad Gobierno-Parlamento. Tras la gran crisis financiera de 2008 la agenda del Estado ha quedado ya estabilizada en términos prestacionales o intervencionistas. Ello provoca un desplazamiento de la agenda estatal desde su proyección intervencionista hacia una nueva dimensión posicional.

Palabras clave: Gobierno, Parlamento, agenda, Estado social, acción pública, no-acción, acción virtual.

ABSTRACT

The usual configuration of the state agenda during the 20th century has depended on the protagonism of the government that assumes a position of active centrality through a strategic design of action that has advanced in parallel to the expansive phase of the social State after the Second World War. This initial design of the action has undergone a complete mutation since the end of the 20th century, going from being an a priori design to being more a posteriori response. And in turn this type of response has followed two paths; that of strict interventionist activity through public policies; and that of media responses that are frequently reduced to pure virtual action. The transition from an expansive social state to a sustainable social state is configured as a historical mutation that affects the very nature of the state agenda and the government-parliament duality. After the great financial crisis of 2008, the State's agenda has now been stabilized in terms of benefits or intervention. This causes a displacement of the state agenda from its interventionist projection towards a new positional dimension.

Keywords: Government, parliament, agenda, social state, public action, non-action, virtual action.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DEL ESTADO. II. EL MARCO ORIGINARIO. III. HACIA UN DECLIVE DEL PARADIGMA: LAS QUIEBRAS DEL INTERVENCIONISMO. 1. *Las dimensiones de la crisis.* 2. *Los problemas del intervencionismo.* IV. LA AGENDA A POSTERIORI: CAPACIDAD DE RESPUESTA Y PAUTAS DE GOBERNANZA. V. EL IMPACTO DEL CIRCUITO MEDIÁTICO Y LA GOBERMEDIA. VI. EL NUEVO REEQUILIBRIO DE PODERES. 1. *La dinámica gubernamental.* 2. *La dinámica parlamentaria.* VII. LA AGENDA DEL ESTADO MÁS ALLÁ DEL ESTADO. VIII. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA AGENDA DEL ESTADO

La determinación de la *agenda* del Estado, donde se concretan los asuntos que van a exigir a lo largo del tiempo una atención o respuesta en forma de acción pública, constituye un ámbito estratégico central sometido a una intensa dinámica de cambio histórico. Una tensión transformadora que se intensifica en la secuencia evolutiva de los siglos xx al xxi, generando novedades sustanciales en el modo de comprensión general de la acción pública.

A lo largo del siglo xx la agenda propia del *Estado social* ha marcado una dinámica innovadora y expansiva, donde las esferas públicas tienden a asumir responsabilidades crecientes en la configuración del espacio vital de los ciudadanos generando así un efecto inmediato de bienestar social que legitima al propio modelo de *welfare state*. De este modo se habría configurado una dinámica donde un modelo de Estado relativamente estático (el *Estado de Derecho*) coexiste con un modelo dinámico en expansión, el Estado social, desde donde se van marcando nuevos horizontes que comprometen la actividad intervencionista del Estado. Las normas programáticas constitucionales, así como los derechos sociales o de bienestar, constituirían los soportes fundamentales de esta dinámica expansiva que recorre prácticamente todo el siglo xx, especialmente a partir de la segunda posguerra, operando dentro de las coordenadas generales propias del Estado de Derecho o *rule of law*.

Sin embargo, las primeras fenomenologías de las crisis del siglo xxi han transformado radicalmente este panorama: la crisis financiera que se desencadena en 2008 ha supuesto, ante el riesgo grave e inminente de hundimiento del Estado social, una reacción defensiva o «conservadora» en el entorno geográfico más característico del propio Estado social, es decir, en el contexto europeo. Y de esta forma un modelo que en su origen era esencialmente dinámico, expansivo y en constante transformación histórica, parece haber alcanzado por fin un cierto nivel de «rigidificación» para pasar a convertirse en una nueva categoría perenne. Debe entenderse que esta mutación histórica tan decisiva ha debido influir no sólo en los contenidos, sino también en la propia forma de configurar la agenda.

A lo largo del siglo xx la noción de agenda estatal había discurrido más o menos en paralelo a la propia *agenda del Gobierno*¹: o sea, el elemento fundamental de la agenda pública era el que marcaba el órgano gubernamental, y particularmente su presidente, a partir de la mayoría alcanzada en las elecciones. Tal escenario tradicional ha sido afectado y condicionado por una serie de fenómenos transformadores que van desde la deriva mediática que preside la orientación gubernamental (con sus tendencias hacia la pura acción virtual) hasta el apogeo de los sistemas de comunicación que trae consigo la innovación tecnológica, permitiendo una multiplicación atomizada de los circuitos y redes de información. El proceso histórico reflejaría pues en forma panorámica una emergente dinámica de red global que abre nuevos cauces a la participación y a la presencia ciudadana en la determinación de la agenda. Sin olvidar incluso el fenómeno «*going negative*», es decir, el desencadenamiento de movimientos de resistencia o de protesta frente a ciertas políticas, ya sea desde el propio personal público o bien desde la propia sociedad.

Por lo que respecta al circuito gubernamental, la progresiva imbricación entre políticos y periodistas ha ido generando una dinámica de tipo coyuntural y cortoplacista, con una agenda oscilante que busca el éxito inmediato en las redes, pero suele carecer de postulados estables mantenidos en el tiempo. Incluso a veces la tendencia a la polarización dual de la vida política entre mayoría y oposición genera riesgos dispersos de bloqueo que se multiplican ante los frenos que, en general, suscita una burocracia elitista ancestralmente reacia a los cambios. Y por lo que respecta a la sociedad, la multiplicación de las instancias participativas sobre las esferas públicas implica de modo automático un incremento paralelo de los puntos de veto que viene a dificultar cualquier nuevo proceso de decisión pública (Dente, Subirats, 2014).

En resumen, la agenda del Estado diseñada desde el Gobierno se viene enfrentando desde hace tiempo a toda una larga serie de incertidumbres o riesgos de bloqueo, que irían desde los propios frenos burocráticos hasta el rechazo social generalizado; mientras que,

¹ De ahí el apogeo de las llamadas teorías del «impulso político» que entendían el conjunto de la acción del estado a partir del eje impulsor gubernamental. Sobre el tema Porras Nadales (2015).

por su parte, los actores protagonistas de la política experimentan una deriva progresiva hacia la adopción de meros «posicionamientos». Y de forma paralela, la propia sociedad parece incrementar a lo largo del tiempo sus pretensiones de inclusión sobre la esfera pública.

En definitiva, a estas alturas del siglo XXI podríamos sugerir que la agenda de los asuntos públicos no se determina ya en exclusiva por el Gobierno, sino que surge de toda una interacción entre múltiples actores operando en unos sistemas de red complejos y variables. Donde la tónica dualidad Gobierno/Parlamento resulta sustancialmente alterada y donde, al mismo tiempo, están presentes ya toda una pluralidad de actores, integrando circuitos mediáticos, agentes semipúblicos, colectivos organizados, redes sociales activas, y un entramado disperso de espacios de interacción múltiple.

El Gobierno del siglo XXI ya no es un jinete que cabalga solo, ni puede aspirar a monopolizar la agenda de forma exclusiva, como sucedió en el pasado, sino que avanza acompañado de todo un amplio grupo de jinetes. Un entramado donde no podemos incluso ignorar la presencia de actores *fake* o manipuladores deliberados, que se mueven por oscuros intereses. Hasta los propios Parlamentos vienen experimentando una deriva histórica que lleva desde sus tradicionales funciones de legislación y control hacia una estrategia de adopción de posiciones o de tomas de postura que resultan ajenas a toda pretensión de acción inmediata.

Luego la pregunta inmediata sería: en este nuevo entorno complejo, donde sociedad y Estado parecen moverse en una suerte de «pasillo estrecho» (Acemoglu y Robinson, 2019) incidido por multitud de actores ¿Cómo se determina la agenda? ¿Sigue siendo un asunto reservado al Gobierno? ¿Podemos seguir hablando de una agenda, o se trata ya más bien de una pluralidad de agendas? ¿Sigue siendo una agenda orientada a la acción, o se agota en el mero posicionamiento? ¿Entonces, cómo se responde ahora a las demandas ciudadanas? ¿Desde qué ámbitos institucionales?

Es posible que el contexto presente nos dibuje nuevos escenarios, acaso aún percibidos de forma confusa y emergente, donde los focos de atracción y de movilización social pueden ser muy variables, y donde se trata de abrir cauces a las pretensiones de tener «voz» por parte de numerosos actores situados en una distinta escala social y

territorial. En resumen, toda una serie de potenciales transformaciones que, al mismo tiempo que modifican la propia noción de agenda, parecen inducir hacia un nuevo protagonismo del Parlamento, o de los Parlamentos, en una dinámica nueva y original.

II. EL MARCO ORIGINARIO

En su configuración originaria, el modo de formación de la agenda del Estado se ubica en un entorno institucional predefinido constitucionalmente, la denominada «forma de gobierno». Un escenario determinado por las relaciones entre Gobierno y Parlamento², que se caracteriza por estar sometido a una profunda inflexión de tipo histórico.

Los actuales sistemas parlamentarios europeos se gestaron en el contexto constructivo de la segunda posguerra, configurando una dinámica específica influida tanto por el apogeo del *Estado de partidos* como por la eclosión del *Estado social*: las principales coordenadas de inflexión histórica de la segunda mitad del siglo xx. Su resultado fue un sistema donde la agenda del Estado venía establecida prioritariamente por el Gobierno, asumiendo un contenido profundamente intervencionista. Y será este modelo de articulación de la democracia representativa contemporánea el que deberá enfrentarse desde finales del siglo xx a un intenso proceso de cambios históricos que afectan no sólo a la posición de las distintas esferas institucionales sino también a la propia naturaleza de la noción de agenda.

El marco de partida para una comprensión actualizada de esta problemática responde pues a un escenario histórico ubicable en unas coordenadas temporales que coinciden con la emergencia del *welfare state* tras la segunda posguerra. Un modelo donde predominaba una concepción esencialmente *programática* de la agenda (Mintzberg, 2001), en un ambiente histórico que coincide con la eclosión del *Estado de Partidos* (García Pelayo, Leibholz, Sartori). Lo que, unido a la extensión de los instrumentos propios del parlamentarismo racionalizado gestados durante el periodo de entreguerras (Mirkine-Guetzevitch), dibujaba un marco de gobernabilidad que va a facilitar el desarrollo de una estrategia programática diseñada desde

² Todd (1900), Resdslob (1924) y Mortati (1973).

el Ejecutivo. Una estrategia que, en términos generales, respondía a una cierta filosofía keynesiana³, encontrando su soporte legitimador en los nuevos derechos sociales y de bienestar, así como en las normas finalistas y programáticas incluidas en las constituciones de la segunda posguerra.

La concepción programática de la agenda se corresponde pues con un periodo de respuesta a la crisis de los modelos liberales vigentes hasta principios del siglo xx y, más particularmente, tras la crisis económica que sigue al *crack* bursátil de 1929 (Lowi, 1969). Una primera característica sería pues su adecuación a la visión unitario-verticalista propia del primer Estado social⁴, que tiende a acentuar la centralidad de un Ejecutivo que se ha despojado ya de las reminiscencias monárquicas propias del siglo xix, para asumir ahora una función de dirección centralizada de la dinámica del Estado.

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

³ De ahí que Claus Offe utilice el concepto de *Estado de Bienestar Keynesiano* (EBK) como expresión más específica para referirse al Estado social intervencionista, en su *Contradictions of the welfare state*, Londres, 1984, Hutchinson.

⁴ Donde, a diferencia del Estado liberal, en el cual se suponía que los principios de justicia o de igualdad emanaban de la lógica del mercado y por lo tanto de la esfera de la sociedad civil, se pasa a entender que es el Estado el auténtico «creador» de todo orden de racionalidad o de justicia que, en consecuencia, se impondrá siguiendo una lógica *top-down* o de tipo verticalista. Porras Nadales (1988).

Todo ello significa pues que, en su origen, la noción de agenda estatal se diferenciaría sustancialmente de la visión, bastante posterior en el tiempo, de la *agenda setting* propia del ámbito contemporáneo de las políticas públicas⁵, donde en rigor la dinámica de la acción se focaliza en torno a la aleatoria categoría de la *policy window* o ventana de oportunidad, entendida como un momento u ocasión más o menos coyuntural que debe ser aprovechado por la esfera pública, pero que en rigor no es «creado» por ella. Frente a esta visión coyuntural o circunstancial, la construcción originaria de la agenda del Estado en la tradición del parlamentarismo europeo se aproximaría más bien a las reminiscencias propias de la planificación soviética (que alcanzaba su apogeo durante la segunda mitad del siglo xx) imponiendo un diseño racional-verticalista o *top/down* de la acción, que teóricamente impregna de seguridad jurídica y de confianza pública al conjunto del sistema.

III. HACIA UN DECLIVE DEL PARADIGMA: LAS QUIEBRAS DEL INTERVENCIONISMO

Este modelo originario se alimentaba pues de dos elementos: uno de dimensión estructural, el denominado parlamentarismo racionalizado (Mirkin-Guetzevitch) impulsor de una gobernabilidad estable y bien regulada a partir del periodo de entreguerras; y otro de dimensión funcional que encuentra su mejor expresión doctrinal en la categoría italiana del impulso o *indirizzo politico*⁶, con sus derivas en corrientes funcionalistas (Easton, 1969). Visto en panorama, se trataba pues de un modelo unitario-centralizado que va a transmitir su impronta dinámica a la configuración originaria del Estado social.

1. Las dimensiones de la crisis

Sin embargo, sus primeras quiebras comienzan a percibirse a partir del último tercio del siglo xx: acaso fue en el ámbito *económico* donde de forma más temprana empezaron a detectarse las insuficiencias de la programación estatal, particularmente a partir de

⁵ Una concepción que aparece en Estados Unidos algo más tardíamente en el tiempo. Kingdon (1995).

⁶ Fernández Sarasola (2003), Manzella (1977) y Pitarch (1990).

la primera crisis petrolífera de 1973 y la emergencia del fenómeno de la *stagflation*, donde se reflejaría una quiebra sustancial del primer optimismo keynesiano que estaba en la misma base del estado de bienestar. La previsibilidad y la racionalidad de las propuestas programáticas, así como la propia capacidad instrumental de los aparatos estatales comenzaban a experimentar evidentes quiebras. Así, Richard Rose relativizaba a comienzos de los años ochenta⁷ el grado de autonomía operativa del Gobierno sobre el presupuesto estatal, al situar su capacidad real de maniobra en apenas algo más del cinco por ciento, siendo el resto toda una serie de compromisos estables mantenidos a lo largo del tiempo.

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

Sin embargo, cabe decir que el núcleo problemático central donde se sustanciaba la proyección operativa de la agenda estatal se va a situar lógicamente en el ámbito de *la política* (o, complementariamente, en el de *las políticas*): y es aquí donde acaso se perciban mejor sus impactos transformadores. De entrada, debe recordarse que la esfera donde se ubica el marco de debate acerca de la agenda del Estado suele ser normalmente la arena parlamentaria y que, en consecuencia, los argumentos de valoración acerca del cumplimiento efectivo del marco programático-finalista comprometido por el Ejecutivo ante la Cámara al comienzo de la legislatura se sitúan en un plano estrictamente «político». Lo que, en sentido negativo, significa que ni existen instrumentos de control jurídico sobre el cumplimiento efectivo de los objetivos programáticos establecidos, ni mucho menos un control evaluativo de naturaleza técnica⁸.

La debilidad del control-sanción político encargado, por ejemplo, de asegurar el cumplimiento de las resoluciones parlamentarias aprobadas por la mayoría (generalmente Propositiones no de

⁷ Rose (1984).

⁸ Porras Nadales (2007) y Holgado, (2008).

Ley, PNL), dificulta en la práctica un ejercicio efectivo del control parlamentario que opera por vía reglamentaria. Las posibles comparecencias *a posteriori* que se les puedan exigir a los miembros del Ejecutivo para justificar un eventual incumplimiento de los «mandatos» parlamentarios serán siempre muy aleatorias; y las eventuales consecuencias por el incumplimiento de esos hipotéticos «mandatos» apenas consiguen rebasar el nivel de la mera retórica del discurso o del debate político. La teoría del «impulso» político demostraba así su originaria debilidad en términos históricos al ajustarse a claves de consenso político que constituyen su auténtica razón de ser: y estos instrumentos se limitarían a ser, al final, pura expresión de la voluntad de la mayoría.

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

Y sin embargo, paradójicamente, la dinámica de la legitimación parlamentaria del Gobierno, basada en la confianza originaria adquirida en las urnas y en el cumplimiento efectivo de las promesas ofrecidas al electorado y comprometidas ante la Cámara, no solamente va a mantener una consistente vigencia a lo largo del tiempo, sino que tiende a trasladarse y a generalizarse con éxito hacia la propia ciudadanía. Cabría entonces aceptar que los ciudadanos «quieren» o apoyan a Gobiernos que cumplan efectivamente sus promesas: o más bien a partidos que, una vez en el Gobierno, cumplen con sus compromisos electorales. Y ello pese a que las circunstancias históricas parecen impulsar hacia un contexto de incertidumbre y de inestabilidad ajeno a este tipo de compromisos. La dimensión subjetiva de la confianza en las promesas formuladas por los gobernantes o por los líderes del

partido en el Gobierno, opera pues como un placebo o sucedáneo compensatorio de la incertidumbre incremental en que se desenvuelve la propia realidad compleja. La «menesterosidad» de la sociedad (Forsthoff, 1975) ha acabado incrementando su dependencia del Estado, y los ciudadanos necesitan al final de una dosis creciente de confianza para operar de forma más segura en un entorno socialmente incierto.

Esto significa pues que, en principio, la agenda estatal debe ser «creada» por el propio Gobierno en el momento originario de la legislatura de acuerdo con los compromisos electorales adquiridos, sin que ni los medios de comunicación ni la propia dinámica social tengan en rigor capacidad para interferir sobre la misma, más allá de la focalización coyuntural de algunas prioridades. Una vez formulada por el Gobierno y aprobada por la Cámara en la investidura, la agenda estatal debería tener un carácter autónomo y estable: como una instancia resistente tanto frente a las cambiantes coyunturas históricas como frente a las interferencias de la sociedad civil o de los intereses organizados, que debería mantenerse de forma estable durante al menos un período de cuatro años. Lejanas reminiscencias del ideal planificador soviético, tan en boga en los años sesenta.

Por supuesto, se supone que los soportes democráticos sobre los que se sostiene tal agenda reposan en el apoyo electoral obtenido por el partido ganador, sobre la base de un determinado programa. Luego las claves originarias del proceso global de programación y acción serían en realidad anteriores al acto de investidura: el compromiso entre legislativo y ejecutivo, que asegura el nacimiento de la dinámica impulsora de la agenda, ha debido ser precedido de un compromiso electoral previo entre los ciudadanos y el partido o partidos que obtienen la mayoría. Debiendo recordarse que este marco de confianza electoral opera igualmente en clave puramente «política»: pues los electores no podrán reclamar ante los jueces el cumplimiento efectivo de las promesas formuladas por los candidatos gubernamentales, ni cabrá la revocación del mandato representativo como mecanismo potencial de sanción.

Y en cuanto al grado de racionalidad, de coherencia, de corrección en el diagnóstico de la realidad, o incluso de posibilidades de realización efectiva de las propuestas contenidas en el programa,

serán aspectos más o menos vagos o inconcretos y, por lo tanto, relativamente secundarios. El programa electoral se configura entonces como un gran teclado seductivo sobre el cual deberán componerse las melodías y las armonías correspondientes, de acuerdo con el ensamblaje ofrecido por la forma de gobierno.

2. *Los problemas del intervencionismo*

Pero incluso aceptando que la lógica de la agenda gubernamental sea capaz de imponerse frente a coyunturas negativas, incluso dando por bueno que todas estas coordenadas más o menos ideales sobre las que se monta la concepción estratégico-programática de la agenda puedan cumplirse hipotéticamente, se supone o se espera siempre que las iniciativas de acción pública se traduzcan finalmente en determinados *productos* (*outputs*), generando así ciertos *resultados* (*outcomes*) en términos de impacto sobre la realidad social. O sea, la agenda debe contener propuestas de acción, como se corresponde con un contexto intervencionista propio del Estado social; y esas propuestas de acción se supone que deberán producir determinados resultados transformadores sobre el tejido social. Lo que refleja pues una concepción verticalista o *top-down* de la acción pública, donde el eje Parlamento-Gobierno se ubicaría como centro motor de un entramado institucional de tipo instrumental o mecánico cuya interacción causal provocará de forma más o menos «automática» unas determinadas consecuencias sobre la realidad social. Se trataba de una presunción optimista cuya vigencia en la realidad se mostraría pronto bastante dudosa⁹.

De forma simplificada suele entenderse que en primera instancia los «productos» de la actividad de programación estatal serían leyes: algo perfectamente congruente en los sistemas de gobierno parlamentario, aunque acaso más aleatorio en sistemas presidenciales¹⁰. O, incluso, desde la perspectiva del Ejecutivo, el compromiso podría limitarse más bien a la simple presentación de proyectos de leyes (puesto que su aprobación efectiva no estaría ya en las manos del propio Gobierno, sino de la Cámara). Lo que explica seguramente

⁹ Porras Nadales (2014).

¹⁰ Cheibub, Przeworski, Saiegh, (2004).

la perversa dinámica que atenaza a algunos Gobiernos en la recta final de la legislatura, tratando de multiplicar los proyectos de leyes «presentados» ante el Parlamento, con el objetivo de cumplir con los compromisos programáticos; aún a sabiendas de que la aprobación de tales leyes seguramente carecerá ya del plazo de tiempo necesario antes de la disolución parlamentaria.

Sin embargo, teóricamente, los «productos» emanados de la agenda estatal (en su caso las leyes) deberán acabar generando algunos resultados en términos de impacto sobre el tejido social. Y éste sería el momento decisivo en que la arena de la política (*politics*), donde hasta ahora se habría desenvuelto el proceso, comience a ser sustituida por la arena de las políticas públicas (*policies*). Las leyes no serán pues meras leyes «ordinarias» o de contenido normativo-regulativo, sino auténticas leyes programático-intervencionistas, cuyos contenidos finalistas deberían concretizarse en su caso en posteriores planes estratégicos, los cuales, una vez puestos en marcha, deberán operar unos resultados transformadores de la realidad.

Ahora bien, analizar desde esta nueva perspectiva la vigencia efectiva de la agenda estatal en base a los resultados finales obtenidos, implica en cierta medida poner en cuestión la propia eficacia del Estado social en su conjunto; o incluso más, supondría cuestionar nada menos que la eficacia de las leyes en un Estado de Derecho. Es decir, equivaldría a «problematizar» los propios resultados o consecuencias finales de la actividad intervencionista del Estado social en su conjunto; lo que implicaría un cierto desplazamiento de las perspectivas críticas desde el eje Parlamento-Gobierno hacia el conjunto del sistema.

Y este cambio trascendental se va a traducir en una serie de luces de alerta que acabarán impactando sobre la consistencia originaria del modelo. ¿Acaso las dudas o incertidumbres que rodean en general al intervencionismo público no estarían reflejando un riesgo de crisis o debilidad potencial del propio Estado social intervencionista o *welfare state*? Y si los objetivos estratégicos formulados por la instancia política no acaban generando, como sucede con frecuencia, los resultados previstos ¿será que algo ha fallado rotundamente en el propio diseño del Estado intervencionista o *Estado de Bienestar Keynesiano*? Hay que entender bien la trascendencia de estas consta-

taciones, porque su resultado estaría afectando nada menos que a la más noble empresa histórica emprendida por la cultura constitucional europea del siglo xx: la construcción de un modelo de Estado social que iría más allá de la dualidad capitalismo/socialismo en que hasta ahora había venido derivando la dinámica histórica. Y no olvidemos que ese modelo de Estado social se incorpora sobre una inercia histórica perfectamente ajena a toda estrategia intervencionista: pues en la configuración originaria del Estado (o sea, en el contexto liberal primitivo) se entendía siempre que la sociedad era una esfera de autofuncionamiento al margen de toda intervención pública. De ahí las dificultades con que tuvo que bregar F. D. Roosevelt cuando el Supremo americano comenzó a bloquear las primeras iniciativas de su *New Deal* (Lowi, 1969).

Esta tensión entre el orden horizontal y espontáneo de la sociedad frente al orden jerárquico de la lógica estatal es algo que vendrá a suscitar ciertamente posiciones de aceptación o rechazo en clave puramente ideológica; especialmente cuando el discurso recurrente del neoliberalismo parece encontrar siempre claves de crítica contra un Estado social que, a lo largo del siglo xx y en base a su puro intervencionismo, estaría estrangulando la verdadera fuente de la riqueza de las naciones, el mercado. Sucede además adicionalmente que tales constataciones críticas, suscitando posiciones escépticas, suelen proceder con frecuencia de Estados Unidos, lo que de forma inevitable acabaría por afectar a la propia dignidad del constitucionalismo europeo, montado desde la Constitución de Weimar en una larga ola de modernización democrática característica del siglo xx.

En resumen, las dudas o incertidumbres que rodean el fenómeno del intervencionismo público se acabarían interpretando entonces como auténticas claves potenciales de éxito o fracaso histórico del Estado social, y tal perturbación dificultará un análisis sereno de los problemas.

IV. LA AGENDA *A POSTERIORI*: CAPACIDAD DE RESPUESTA Y PAUTAS DE GOBERNANZA

Pero más allá del debate puramente ideológico, el enfoque de políticas públicas, que paradójicamente tiene su desarrollo inicial en Estados Unidos aunque fuera luego tardíamente acogido en Europa

(Subirats, 1989, 2008), vino a introducir una complejidad añadida en la medida en que el análisis de la agenda (fijada en principio en clave de mera programación finalista) se veía ahora enfrentado a todo un marco problemático que se sitúa más bien en la esfera instrumental o de implementación. O incluso más, a todo un complejo diseño procesual propio de las políticas públicas que afectaría como mínimo a: consensos sociales previos, diseño estratégico de planes de actuación, mecanismos de implementación, y uso de instrumentos evaluativos destinados a retroalimentar el proceso de forma permanente. Todo ello en respuesta a las demandas y necesidades ciudadanas. O sea, un panorama procesual complejo y problemático que implica una nueva preocupación por los instrumentos de la acción (y no ya por su dimensión finalista o programática) y que se mueve ahora más bien en la esfera directiva de la administración y la burocracia (la esfera de la «gestión pública») operando sobre una realidad compleja y desagregada: la de las diferentes políticas públicas, sometidas a claves heterogéneas de éxito o fracaso.

Y sin embargo, será alrededor de este panorama complejo que suscita el escenario del nuevo intervencionismo público donde al final van a reposar las claves de las que dependerá la posibilidad de obtener resultados positivos de la propia actuación estatal; es decir, las claves sobre las que pivota en última instancia el éxito histórico del Estado social¹¹. Lo que debería implicar, en teoría, todo un proceso histórico de aprendizaje institucional orientado a tratar de mejorar a lo largo del tiempo la eficacia de los instrumentos intervencionistas movilizados al servicio de los horizontes finalistas y programáticos establecidos globalmente en la Constitución y concretizados en cada legislatura por el eje parlamento-gobierno.

Por más que la tradición «weberiana» europea permitiera inicialmente operar bajo la ficción de que la tradicional burocracia legal-racional sería capaz por sí misma de adaptarse de un modo

¹¹ Acaso el desarrollo precoz del nuevo enfoque del intervencionismo propio de las políticas públicas, o *policies*, que tiene lugar tempranamente en Estados Unidos está conectado con el hecho de que allí no existía en rigor un «nuevo» marco constitucional, como el que se diseña en Europa a partir de la segunda posguerra, estableciendo toda una serie de elementos programático-finalistas y valores colectivos en forma de derechos sociales; no existiendo nuevos fines o valores, sólo cabría pues apostar por innovar en los instrumentos. Barzelay (1992), Knill (1999) y Pollitt y Bouckaert (2000).

automático a estos nuevos requerimientos finalistas de la acción intervencionista (o en todo caso, siguiendo una simple pauta de crecimiento cuantitativo, en modo de *big government*), la propia realidad se iba a encargar de demostrar que, tanto en términos de eficiencia como de eficacia, no existe ningún automatismo mágico que permita a los aparatos de la administración pública alcanzar los objetivos propuestos por la agenda estatal.

Al contrario, la agenda puede comenzar entonces a embarrancarse en un cúmulo de ámbitos problemáticos emergentes que no dependen ya de claves estrictamente «políticas»: diseños estratégicos deficientes, rechazos sociales sobrevenidos, atranques o bloqueos burocráticos, resistencias corporativas, deficiencias técnicas u organizativas, críticas mediáticas, rechazos de *lobbies* organizados, desafección ciudadana, etc. Por no hablar incluso de factores externos más aleatorios, como coyunturas económicas negativas o eventos exteriores imprevistos que condicionan la agenda. En resumen, las propuestas de acción comprometidas por los Gobiernos ante la Cámara y ante la propia ciudadanía durante un periodo de cuatro años, corren el riesgo de embarrancarse finalmente entre los complejos entresijos de la realidad, impulsando así a la agenda estatal ante el abismo de su propio fracaso.

De este modo la agenda del Estado comienza a descender desde su noble proyección originaria, dotada de una ideal dimensión sistémico-unitaria y una elevada posición jerárquica, hacia el terreno más operativo y plural de las distintas políticas públicas. Lo que supondría de entrada renunciar a toda pretensión unitario-sistémica para entrar en un terreno diverso y diferenciado, donde cada una de las políticas tendrá su propia «sustancia» (Moore, 1998) pudiendo generar resultados diferenciados. Un escenario donde cabe constatar pues una crisis funcional del «centro» del sistema (Luhmann, 1993) y donde resultará imposible pretender una programación unitario-racional-estratégica configurada *a priori*, para optar por una filosofía alternativa: la de las distintas respuestas que, en forma de políticas públicas, puedan suscitarse *a posteriori* en relación con las diferentes demandas colectivas impulsadas por la ciudadanía. Una serie plural y heterogénea de políticas que, sin embargo, quedarán perfectamente incluidas en el sistema desde el momento en que las declaraciones de

derechos sociales o de bienestar se han ido generalizando históricamente en el constitucionalismo contemporáneo.

Las políticas públicas pasarán a configurarse entonces como respuestas intervencionistas diversificadas, articuladas a través de itinerarios procesales complejos, dando lugar, lógicamente, a resultados muy diversos que dibujarían un panorama de aparente variedad o posmodernidad. La dinámica de la gobernanza y de las políticas públicas implica al mismo tiempo un desplazamiento del centro de gravedad del sistema desde el eje Parlamento-Gobierno hacia el eje Gobierno-Administración, desplazando así a un rol secundario al órgano parlamentario. Funcionalmente el cambio implicará una evolución desde las estrategias de dirección e impulso político hacia las de coordinación o, como máximo, mera orientación. Y a lo largo del tiempo, la dinámica de las políticas públicas emprenderá un lento camino hacia una cierta dinámica de autofuncionamiento, es decir, como una esfera de gestión pública que sigue sus propias inercias y procesos de retroalimentación relativamente al margen de toda intervención gubernamental; la cual se limitará, en todo caso, a la mera supervisión coordinadora o al necesario apoyo financiero anual. Las políticas o los servicios públicos deben funcionar óptimamente, al margen de toda interferencia procedente de la esfera política.

V. EL IMPACTO DEL CIRCUITO MEDIÁTICO Y LA GOBERMEDIA

Si el eje dominante en la configuración de la agenda del Estado a lo largo del siglo XX ha sido pues el intervencionismo público, imponiendo determinadas pautas de desarrollo del Estado social, sin embargo, debe hacerse notar que simultáneamente el mecanismo general de la representación política ha discurrido en paralelo a la expansión del circuito mediático, estimulado por un interminable proceso de innovación tecnológica que suele incrementar su capacidad de proyección sobre las masas. De esta manera un circuito –el de los *mass media*– que, aunque acaso inicialmente se entendió como un mero vehículo de transmisión de decisiones estatales hacia la opinión pública, o como un simple reflejo de la acción gubernamental, ha pasado a convertirse con el tiempo en un instrumento central de articulación de la acción pública, sometido a su propia y singular dinámica.

En efecto, la nueva estrategia de la «respuesta» pública, que sustituye al modelo de la programación *a priori* propia del periodo anterior, adquiere, cuando se trata de una respuesta canalizada por la vía mediática, unas connotaciones que acaban suscitando consecuencias innovadoras en una doble dimensión, subjetiva y objetiva: es decir, que afectarían tanto a la posición de los representantes, o sea, a la clase dirigente, como a la propia sustancia o contenido de la agenda.

De entrada, es constatable que el circuito mediático, montado sobre una gran ola de innovación tecnológica, ha reforzado a lo largo del tiempo la posición de los representantes, que pueden hacerse presentes de forma inmediata ante la generalidad de la ciudadanía incrementando su capacidad comunicativa y su posición de liderazgo. La personalización y la inmediatez o instantaneidad de esta presencia se convierten en argumentos que refuerzan el circuito representativo, haciendo que los propios representantes sean más «atractivos» ante la ciudadanía, pudiendo asumir en consecuencia una mayor centralidad. Frente a la dispersión y complejidad de las políticas públicas en el modo de acción propio de la gobernanza, la proyección mediática consolida alternativamente los fenómenos de liderazgo, unificando los circuitos de imputación pública y dando lugar a un nuevo escenario: el de la *gobermmedia* (Porrás Nadales, 2014).

De este modo el anterior estilo de una agenda formulada *a priori* de forma unitario-sistemática y dotada de una pretensión de estabilidad a lo largo del tiempo, estaría pasando a ser sustituida por un tipo de agenda-respuesta *a posteriori*, formulada de forma dispersa y proyectada sobre el cambiante universo mediático. Se trata de una mutación decisiva que viene a expresar una nueva posición de los gobernantes ante la realidad en cambio: desde la anterior etapa a lo largo del siglo XX, con unos gobernantes entendidos como auténticos héroes o semidioses capaces de crear una nueva realidad de tipo racional-unitario sosteniendo el mundo sobre sus hombros, a una nueva fase donde el gobernante se limitaría a responder a las exigencias que le impone la cambiante realidad y, por lo tanto, acabará adaptándose o subordinándose a la misma, apostando por un tipo de respuesta fácil, instantánea y visualizada. Aunque, como es lógico, siempre se tratará de que tales respuestas sean brillantes y atractivas: el líder político comienza a moverse y actuar como si fuera un auténtico *influencer*.

Este desembarco del circuito mediático en el ámbito propio de la representación implicará de forma imperceptible otras novedades: fundamentalmente, que la dualidad Gobierno-Parlamento o mayoría-oposición, pierden en gran medida su sentido originario para convertirse en una pauta secundaria, puesto que *todos* los representantes podrán pretender ahora transmitir su/s mensaje/s por vía mediática e instantánea, ya estén en el Gobierno o en la oposición. Ante el desencadenamiento de cualquier acontecimiento relevante, el circuito mediático reproducirá entonces toda una serie de respuestas instantáneas, ofreciendo así un marco plural para el propio proceso político. La gobermedia no sólo expresará una dimensión personalizada e instantánea, sino al mismo tiempo, plural; o sea, el circuito mediático va asumiendo unas proyecciones similares a las que asumía con anterioridad el propio parlamento.

En este contexto plural y visualizado la originaria dimensión unitaria y congruente de la agenda del Estado comenzará a diluirse, para configurarse más bien como el resultado plural de todo un complejo entramado interactivo. Y por supuesto, una transformación esencial será la que afecta no ya a la forma de configurar la propia agenda sino también a la naturaleza misma de la acción pública que trata de ponerse en marcha. Porque la dimensión intervencionista de la acción pública, que se habría desenvuelto con razonable éxito durante todo un ciclo histórico de más de medio siglo, se verá enfrentada ahora a una mutación decisiva. Desde el momento en que las respuestas se van a expresar en meros posicionamientos, ello significa que la acción puede convertirse en pura acción virtual, proyectada de forma inmediata hacia el circuito mediático y generando sus efectos de forma instantánea. La intrínseca naturaleza intervencionista propia del Estado social estaría en plena mutación ante nuestros ojos.

Teóricamente el fenómeno del intervencionismo se estaría transformando entonces en una mera presencia virtual, que –por supuesto– debe generar sus resultados positivos suscitando confianza y seguridad entre la ciudadanía. Aunque tales repuestas virtuales deberían percibirse en su configuración originaria como auténticas «promesas» de acción futura: nuevamente la construcción del futuro

como un elemento generador de seguridad¹². El problema será que la propia incertidumbre del ambiente y la complejidad del entorno determinan ahora que con frecuencia tales proyectos de acción futura acaben mutándose en simples pretensiones virtuales, que al final nunca llegan a realizarse. Y en consecuencia, la acción virtual acabaría convertida en una auténtica no-acción.

El cambio de escenario resulta pues trascendental. La agenda final del Estado será el resultado de todo un proceso plural de posicionamientos operando en claves de acción y/o de no-acción, que acabarán marcando una corriente dominante, aunque acaso en un entorno incierto o de relativa confusión. El dedo firme y rotundo de Moisés señalando las aguas será sustituido por los dedos difusos y temblorosos de los distintos miembros de su tribu.

En la evolución histórica del Estado social, esta dinámica transformadora implica pues un nuevo escenario: el paso de la propuesta programática al posicionamiento, entendido como respuesta virtual *a posteriori*, suscitará una cierta pérdida de la capacidad transformadora implícita en el modelo originario. Pero también supondrá simultáneamente dar por superadas algunas de las dificultades que traía consigo el intervencionismo para pasar a operar en un entorno más «fácil» y maleable, donde los simples posicionamientos pueden parecer políticamente suficientes si son considerados como bastantes por la ciudadanía. Las respuestas instantáneas y personalizadas parecen destinadas a animar el circuito mediático y, por lo tanto, acabarán suscitando la atracción de los ciudadanos.

VI. EL NUEVO REEQUILIBRIO ENTRE PODERES

Haciendo pues un balance en términos históricos, parece que la inercia de la agenda gubernamental ha condicionado la evolución de la forma de gobierno desde la segunda mitad del siglo xx, intensificando la centralidad del ejecutivo a partir de la doble serie de coordenadas que conforman al Estado social y el Estado de partidos. Ahora bien,

¹² Su más conocida formulación contemporánea sería el célebre “*and believe me, it will be enough*” de Mario Draghi en julio de 2012 que provocó un efecto inmediato en las bolsas internacionales, a pesar de que la actuación del Banco Central Europeo tardó casi medio año en ponerse en marcha con posterioridad. Cfr. Porras Nadales (2015).

la relativa decadencia de la centralidad intervencionista (o más bien la mutación de la misma) que se detecta con el cambio al nuevo siglo XXI estaría impulsando toda una confusa serie de transformaciones que acaso aún no tenemos suficientemente ordenadas o asimiladas.

1. La dinámica gubernamental

Seguramente los nuevos vientos de cambio son más perceptibles en el órgano gubernamental, que mantiene su inercia de centralidad institucional conquistada históricamente a lo largo del siglo XX. De entrada, ha sido en la esfera del Ejecutivo donde ha golpeado con mayor intensidad la oleada de casos de corrupción que han asolado a las democracias occidentales durante el último medio siglo, generando una inevitable curva de deslegitimación. Pero al mismo tiempo ha sido también en la esfera del Ejecutivo donde se ha repercutido con mayor intensidad el impacto transformador del circuito mediático, estimulando los impulsos competitivos que deciden el ganador en las elecciones y aseguran su permanencia en el poder mediante el uso y abuso de la retórica del discurso y las estrategias de imagen.

El fenómeno general de sobrecarga que rodea desde hace tiempo la evolución del Estado social se focaliza pues con especial intensidad en la esfera gubernamental, determinando por una parte un exceso de expectativas ciudadanas depositadas en la futura actuación gubernamental y, por otra, una sobreactuación del ejecutivo (o de su presidente) que acaba derivando a veces en actitudes mesiánicas: los gobernantes tendrán una tendencia a terminar convertidos en auténticos aprendices de Ícaro, emprendiendo un vuelo hacia el sol. Los aires del nuevo populismo del siglo XXI se alimentan de algunos de estos factores, apuntando a la esfera gubernamental como el principal factor de riesgo en la degradación de las democracias (Levinsky y Ziblatt, 2018).

Por lo que respecta al ámbito estrictamente normativo, donde se ubica el Ejecutivo como auténtico «motor» del Parlamento, alimentando al actividad legislativa mediante la presentación de proyectos de ley, la deriva ante la sobrecarga y la exigencia de respuestas urgentes ha tenido una vía de canalización ordinaria a través de la explosión de los decretos-leyes, que se acaban convirtiendo no ya en instrumentos

de respuesta urgente sino también en mecanismos de autocorrección del ordenamiento a través de normas ómnibus (Carmona, 2013, 2023).

Sin embargo, en su proyección mediática, la tradicional actividad programática del Ejecutivo encargada de determinar los fines u objetivos del Estado acaba derivando en una pura dinámica de dimensión publicitaria, alimentada por la cohorte de periodistas de nuevo cuño que asesoran al ejecutivo y sus soportes mediáticos. Un entorno donde el liderazgo del presidente, en permanente contacto con la ciudadanía, se transforma finalmente en una pretensión de respuesta instantánea y de proyección heroico-mesiánica. Algo que al cabo puede acabar generando efectos negativos debido a la propia sobreexposición mediática, haciendo derivar el discurso presidencial hacia una sucesión acelerada de mensajes o de propuestas carentes de toda pretensión de permanencia en el tiempo y, por lo tanto, lejos de toda ambición de generar seguridad a medio plazo. La serena estabilidad que teóricamente desprendían los Gobiernos de mediados del siglo xx ha sido sustituida por una aceleración histórica donde el gobernante parece estar siempre a punto de llegar con retraso.

2. *La dinámica parlamentaria*

Frente a la inercial centralidad gubernamental y su acelerada adecuación a las innovaciones tecnológicas y a la lógica de la instantaneidad propia del circuito mediático, en cambio, el órgano parlamentario habría quedado en apariencia relativamente desplazado en un rol más o menos secundario, ajustándose a las rutinas seculares propias de la práctica parlamentaria que apenas habrían incorporado innovaciones sustanciales en las décadas finales del siglo pasado.

Aunque también es posible que algunas modificaciones suscitadas en la dinámica parlamentaria no hayan sido suficientemente detectadas o focalizadas¹³. Y a este respecto acaso no habría que insistir tanto en las innovaciones aparentemente más «vistosas» de la vida parlamentaria, como serían la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana, o la disponibilidad de conocimiento

¹³ Porras Nadales (2002).

mediante instrumentos de consulta a expertos¹⁴, sino en otras acaso más sordas e imperceptibles.

En términos cuantitativos el instrumento que viene experimentando una mayor dinámica expansiva en la práctica parlamentaria son las PNL, cuyo perfil sigue caracterizándose por su relativa ambigüedad: categoría heterogénea, a modo de ancestral cajón de sastre, que abarca en sus contenidos desde la más mínima dinámica microdemocrática hasta auténticas expresiones globalizadoras, sin alcanzar nunca su aparente pretensión de ser un instrumento de «impulso» gubernamental¹⁵. Hemos defendido que en la práctica la auténtica función de las PNL sería la de expresar un posicionamiento de la Cámara sobre la más variada serie de asuntos. Nuevamente pues, el hallazgo de los «posicionamientos», justo la categoría que marcaba, desde la perspectiva del Gobierno, el paso del intervencionismo estatal en el modelo de la gobernanza hacia la pura expresividad cromática de la acción virtual en la gobermedia. No sería pues del todo cierto el aparente «retraso» del Parlamento a la hora de incorporarse a las innovaciones que el universo mediático está aportando a la dinámica institucional de las democracias del siglo XXI, visto el apogeo de los posicionamientos como auténtica manifestación del acto político.

Estaríamos pues ante manifestaciones paralelas de una nueva forma de abordar la configuración de la agenda tanto desde el legislativo como del ejecutivo, donde la lógica originaria de la programación se sustituye por la del posicionamiento. Teóricamente sería la coincidencia de posicionamientos plurales a lo largo del tiempo el fenómeno que iría marcando o impulsando la tendencia u orientación dominante de la agenda en el medio o largo plazo. Así pues, el apogeo cuantitativo de la figura de las PNL en los diferentes Parlamentos (centrales y autonómicos) demostraría que el Parlamento no ha quedado «rezagado» en la carrera de la adecuación a las exigencias propias de la gobermedia.

Aunque la diferencia en el modo de concreción de la agenda entre ejecutivo y legislativo sí que marcaría ahora algunas pautas originales. Porque mientras el posicionamiento que procede del Ejecutivo tiene un carácter personalizado e inmediato, en cambio, los

¹⁴ Al respecto, Santamaría Pastor (2025), pp. 53 y ss.

¹⁵ Porras Nadales (2003), pp. 26-53 y Porras Nadales, cit.

posicionamientos de la Cámara se conforman siguiendo una pauta plural y deliberativa. El mayor grado de interacción comunicativa, siguiendo los planteamientos de Habermas, marcaría pues una evidente ventaja a favor de la Cámara.

Sin embargo, los cambios no afectan sólo a la figura de las PNL que conforman un nuevo modo de articulación de la agenda estatal, sino que igualmente están presentes en la propia actividad legislativa, la más clásica de las competencias parlamentarias. Si durante la fase expansiva del Estado social predominó un tipo de legislación programático-intervencionista que a veces paradójicamente situaba su eje de discursivo de inflexión en los preámbulos de las leyes, el advenimiento del nuevo contexto mediático estaría afectando a la actividad normativa del Parlamento con la aparición de un cierto tipo de leyes virtuales, que tratan de dibujar un escenario normativo con independencia del modo como tal escenario podrá hacerse presente en la realidad. Son las que podemos denominar como leyes «proclamáticas»¹⁶, cuya dimensión intervencionista se ha mutado radicalmente para convertirse en una pura plasmación virtual de un escenario futuro; la manifestación más evidente de una nueva filosofía postintervencionista que tiene otras de sus más singulares manifestaciones en las leyes de tipo «memorial» o de proyección histórica, tan gratas a la tradición jurídica francesa.

Los cambios en el ámbito normativo están pues produciendo efectos que comienzan a hacerse perceptibles en el medio plazo. Por una parte, el habitual eje de tensión entre ejecutivo y legislativo se estaría atenuando desde el momento en que el Ejecutivo ha ensanchado su recorrido normativo de forma plenamente autónoma por la vía de los decretos-leyes; lo que significa que sus espacios de tensión con la Cámara se estaría atenuando. Por otra, la actividad puramente legislativa del Parlamento parece alejarse de la unívoca pretensión intervencionista e instrumental que se deducía del tipo de leyes intervencionistas o *leggi-provvedimento* propias del periodo

¹⁶ https://www.diariodecadiz.es/opinion/articulos/leyes-proclamaticas_0_423858044.html, por su parte, Eloy García prefiere hablar en casos similares, de leyes «volitivas»:

https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04020/leyees-volitivas-vivienda_3614136/

expansivo del Estado social, para entrar en el universo mediático a través de su dimensión proclamática.

VII. LA AGENDA DEL ESTADO MÁS ALLÁ DEL ESTADO

Pero la serie de mutaciones históricas no se limita al estricto entorno institucional que configura la forma de gobierno, o sea, al eje Parlamento-Gobierno, sino que se proyecta con especial intensidad en un nuevo dinamismo territorial que tiende a desbordar las fronteras estatales en el contexto de la globalización. Un fenómeno que se desencadena con especial intensidad en la Unión Europea¹⁷.

La fragmentación territorial europea, integrando un triple nivel de esferas institucionales autónomas (la local-regional, la estatal y la europea), implica en efecto una multiplicación de las instancias públicas comprometidas en la tarea de responder a las demandas ciudadanas, generando una dinámica nueva y una mayor complejidad en términos históricos a la hora de configurar la agenda. Se trata de una secuencia que ya no puede ajustarse a la tradición de la tópica doctrina federalista en la medida que no opera sobre el habitual componente binario donde se simplificaba la dualidad centro/periferias, sino en una escala ternaria que desborda las coordenadas de las experiencias históricas previas.

Estaríamos pues ante una pluralidad de agendas superpuestas en una triple escala socioinstitucional, donde la dinámica propia del Estado social estaría mutándose de un modo sustancial: (a) por una parte, se nos aparece una esfera de dimensión global, expresada en el derecho regulativo europeo, que se construye fundamentalmente mediante una normación a través de estándares y parece avanzar en clave de mundialización hasta convertirse en un prestigioso foco regulativo que a veces se proyecta incluso fuera del propio territorio europeo; lo que reviste una significación especial en ámbitos como el medioambiental o el tecnológico-digital; (b) por otra, unas esferas de dimensión local-regional que operan como instancias defensoras del *welfare state* frente a las «agresiones» del mercado (Scharpf, 1996), donde se repercuten de forma inmediata las demandas de la sociedad.

¹⁷ Porras Nadales (2001).

Tal dualidad funcional opera en la práctica siguiendo una dinámica concurrente e interactiva, en un flujo constante de copia y emulación entre casos, modelos, innovaciones y experiencias. La Europa de las regiones constituye en efecto un ejemplo paradigmático de ese dinamismo pluralista, operando mediante pautas de emulación y copia de experiencias y de mejores prácticas, lo que acaba produciendo al cabo del tiempo una suave tendencia hacia la homogeneización de modelos (Porrás Nadales, 2024).

Al mismo tiempo, la dimensión supraestatal europea genera un tipo de proceso configurador de la agenda que tiene un carácter propio y diferente; o al menos perfectamente diferenciado de la tradición estatalista previa. Se trata de un nuevo entorno institucional presidido por el principio de subsidiariedad donde puede resultar operativo el desplazamiento de los asuntos no resueltos desde la periferia local-regional hacia un centro-Bruselas que se aparece como una esfera relativamente despolitizada (en el sentido de que no se mueve de forma inmediata siguiendo pulsiones partitocráticas). La propia lógica de la normación mediante estándares que caracteriza a la regulación europea implica una nivelación sobre pautas medias que tiende pues a eludir el conflicto político directo entendido como enfrentamiento entre modelos alternativos. De este modo la configuración de la agenda propia de la Unión Europea a través del Consejo se convierte en un asunto escasamente conflictivo, condicionado en la práctica por la dinámica de la globalización.

El proceso sugiere pues un entorno especialmente adecuado para la innovación desde la esfera periférica, implicando una inversión de la vieja teoría hamiltoniana de los poderes implícitos, que ahora estarían operando a favor de la periferia, donde se impactan en primera instancia los problemas y demandas sociales; mientras que el centro-Bruselas procesaría *a posteriori* tales innovaciones, o en su caso se limitará a intervenir subsidiariamente ante problemas no resueltos.

Nuevamente la dinámica plural de la configuración de la agenda, tan característica de las Cámaras parlamentarias, se reproduce ahora en una escala territorial ampliada, contando con un ensamblaje relativamente flexible que suele apoyarse en circuitos de articulación jurídica de carácter más o menos «débil»; es decir, en los instrumentos

del llamado *soft law* que constituyen el modo de ensamblaje más característico del modelo europeo, progresivamente diferenciado de la tradición estatalista del siglo xx europeo.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

La dimensión profundamente gubernamental-intervencionista que había adquirido la proyección de la agenda del Estado durante el siglo xx seguramente ha acabado por generar una dinámica inercial que en parte parece ocultar la amplia serie de cambios históricos que se han venido suscitando desde las décadas finales del siglo. Unos cambios que nos ofrecen el balance de una doble dimensión, hasta cierto punto antagónica. (a) Por una parte, un intento de reforzamiento de la propia lógica intervencionista a través de las políticas públicas y la dinámica de la gobernanza, siguiendo una secuencia histórica que, al final, viene a desplazar la propia centralidad gubernamental frente al apogeo de los circuitos relativamente autónomos de la gestión pública, dejando entonces al eje gubernamental central encargado más bien de tareas de mera coordinación. (b) Por otra, la alternativa de reforzamiento de la dimensión mediática que, más allá de la proyección institucional en el eje Parlamento-Gobierno, parece afectar más bien a la propia naturaleza de la agenda, al sustituir las líneas programáticas de actuación propias del apogeo del Estado social por meros posicionamientos mediáticos. Unos posicionamientos que conforman auténticas respuestas virtuales, entendidas en su origen como propuestas de actuación futura, pero cuya efectiva dimensión futura puede acabar al final decayendo ante el apogeo de su impacto presencial-instantáneo y su fuerte potencial legitimador.

Todos estos elementos de transformación histórica, afectando a la propia naturaleza de la acción pública, revestirían inicialmente una dimensión institucional limitada en la medida en que, de entrada, parecen oscilar exclusivamente alrededor del Ejecutivo, desplazando al Parlamento hacia una posición secundaria. Sin embargo, un análisis sereno de la evolución general del sistema parece sugerir que igualmente las Cámaras vienen experimentando transformaciones sustanciales que a veces tardan acaso más tiempo en ser percibidas adecuadamente.

Esa amplia serie de cambios estaría reflejando seguramente una mutación significativa en la forma como se determina la propia «sustancia» de la agenda, al cambiar las propuestas programáticas de acción por simples posicionamientos; los cuales, aunque en apariencia tengan un carácter insuficiente al dejar en suspenso la programación completa de la agenda, sin embargo, acaban generando en su proyección mediática mejores o mayores impactos sobre la ciudadanía. ¿Está produciéndose pues un cambio sustancial en el modo como se articula la acción pública en el mundo contemporáneo, sustituyéndose la pura acción intervencionista por la dinámica mediática del posicionamiento? ¿O sucede más bien que la acción intervencionista canalizada a través de las diversas políticas públicas se ha acabado estabilizando históricamente, para «internalizarse» como un elemento inherente a la dinámica histórica del Estado social de principios del siglo XXI?

En principio, y desde una perspectiva sustancial, se supone que sólo cabría negar rotundamente este tipo de hipótesis: la acción y es acción y el posicionamiento es posicionamiento; no deben haber esferas intermedias. Y sin embargo, si formulamos la pregunta en clave de proyección ciudadana, es posible que acabemos detectando todo un cambio decisivo. En particular si recordamos la serie de transformaciones históricas que se están produciendo de un modo paralelo: siendo acaso la más significativa el fenómeno de rigidificación del modelo de *Estado social* tras la primera gran crisis financiera del siglo XXI, de 2008 a 2012. En efecto, si la dinámica predominante al analizar la realidad en cambio propia del Estado social del siglo XX suele ser precisamente la aceleración y rapidez de los propios cambios, habría ahora un fenómeno contrario de cristalización normativa de ciertas categorías que tienden a sacralizarse como elementos permanentes del orden político. Tradicionalmente había sido la categoría *Estado de Derecho* el elemento estable destinado a mantenerse a lo largo del tiempo, operando como un mecanismo de garantía en la evolución general del Estado desde sus mismos orígenes en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. ¿Puede afirmarse que se ha producido algo parecido en la categoría Estado social?

Si durante el siglo XX el Estado intervencionista o *welfare state* fue por definición una instancia en eterno proceso de cambio y

de innovación histórica, siguiendo una interminable dinámica expansiva enfrentada a la estabilidad de la categoría Estado de Derecho, puede aceptarse que tras la primera gran crisis financiera del siglo XXI se ha producido definitivamente una alteración en estas pautas, con una original estabilización del modelo: es decir, el paso de un Estado social cambiante y expansivo propio del siglo XX a un Estado social sostenible del siglo XXI, que ahora se habría generalizado y estabilizado.

Se trata de un evidente hito histórico donde acaso la principal aportación ha sido la estrategia de la Unión Europea en la superación de la crisis financiera 2008-2012: desde el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), hasta el propio Pacto Fiscal Europeo, o las reformas constitucionales de disciplina parlamentaria del artículo 135 en España, o del artículo 81 en Italia¹⁸. O sea, una reconfiguración del Estado social dentro de los márgenes de la gobernanza fiscal supranacional donde opera una cierta dimensión tecnocrática, generando una estabilidad más allá de las fronteras nacionales. Todo ello como resultado también de la propia experiencia endógena de lucha por la supervivencia del Estado de bienestar a comienzos del siglo XXI (Porras Nadales, 2014).

Puede hablarse entonces de un nuevo tipo de consenso postcrisis, con la emergencia de un Estado social estabilizado y disciplinado, que ahora estaría legitimado no tanto por su capacidad expansiva sino por su adaptación a una lógica de eficiencia, resiliencia y sostenibilidad, orientada a mantenerse establemente en el tiempo. El Estado social abandona así su componente rompedor y coyuntural, en clave ilimitadamente expansiva, para configurarse como un modelo estructural, protegido y funcionalmente contenido; es decir, como un elemento estabilizador en el marco de la gobernanza transnacional.

Esta consolidación histórica del Estado social, en un modo paralelo al experimentado mucho antes en la categoría Estado de Derecho, tiene un impacto directo sobre el proceso de configuración de la agenda del Estado, contribuyendo a hacer ahora de las principales políticas públicas una instancia estable y constante. Como mínimo, tras el impacto de la crisis los núcleos fundamentales de

¹⁸ Masala (2016).

políticas educativas, sanitarias y asistenciales se habrían consolidado. Y en todo caso, quedarían abiertos espacios relativos a políticas de urbanismo/vivienda, medio ambiente, ocio/cultura u otros servicios de proximidad, así como el desafío digital; ámbitos donde la creatividad de la agenda permite seguramente unos horizontes que ya no se identifican con la tradicional impronta intervencionista propia del Estado social en su fase expansiva.

En este contexto transformado cabe plantear ahora si el complejo proceso creativo de «*agenda setting*» propio del siglo xx no estaría experimentando una modificación en sus pautas habituales de acción¹⁹, que acaso ahora serían parcialmente prescindibles en la medida en que afectan ya a políticas más o menos estabilizadas en el tiempo. Y en consecuencia se suscita la duda de si el proceso de conformación de la agenda se estaría desplazando hacia el ámbito más sutil y oscilante de la gobermedia y de los puros posicionamientos. Estabilizada la instancia Estado social y sus políticas intervencionistas, los gobernantes tendrían el campo abierto a la innovación mediática de los relatos y posicionamientos como forma de ir conformando la nueva agenda.

En este contexto es lógico pensar que las relaciones entre ejecutivo y legislativo tenderían a alejarse de su primitiva visión mecanicista-instrumentalista, propia en general la teoría del estado del siglo xx, para ajustarse al nuevo predominio de concepciones inspiradas en la respuesta instantánea y el posicionamiento mediático. Una mutación que seguramente explica el recurrente prestigio del sistema semipresidencial, donde se dividen institucionalmente las tareas de gobernanza interior frente a las expresiones mediáticas de proyección hacia la opinión pública. Pero al mismo tiempo, se trata de un terreno pantanoso donde se suscitan las preocupantes alarmas que conducen a través de la vía del populismo hacia la degradación de la democracia.

Si hasta ahora tales riesgos de degradación se han repercutido sobre la esfera del Ejecutivo teniendo en consideración el rol relativamente secundario que asumían las Cámaras, en cambio la incorporación de la instancia deliberativa parlamentaria al proceso

¹⁹ O al menos, las pautas propias del periodo histórico más expansivo y consistente en la evolución del Estado social. Majone (1990).

global de configuración de la agenda –mediante los posicionamientos que surgen de las PNL o figuras similares– dibujaría un nuevo escenario de percepción algo más difusa pero, al mismo tiempo, dotado seguramente de una proyección más congruente. La lógica discursivo-deliberativa del Parlamento mejoraría la precipitada inmediatez y personalización en que se mueven los miembros del Ejecutivo ante el circuito mediático, augurando acaso una evolución más consistente y equilibrada de la democracia contemporánea.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Deusto.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. Univ. California Press.
- CARMONA, A. (2013). El decreto ley en tiempos de crisis. *Revista Catalana de Dret Public*, Núm. 47.
- (2023). Transformaciones del sistema de producción jurídica en el estado contemporáneo: reflexiones en perspectiva constitucional. En M. ARAGÓN, D. VALADÉS y J. TUDELA (coords.), *Derecho Constitucional del siglo XXI, desafíos y oportunidades*. Fundación Giménez Abad.
- CASTELLÀ ANDREU, J. M.^a. y EXPÓSITO, E. (2024). *Contrapoderes en la democracia constitucional ante la amenaza populista*. Marcial Pons.
- CHEIBUB, J. A., PRZEWORSKI, A. y SAIEGH, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parlamentarism. *British Journal of Political Science*, 34.
- D'IGNACIO, G., FIORITA, N. y GAMBINO, S. et alt. (a cura di) (2014). *Transizioni e democrazia nei Paesi del Mediterraneo e del vicino Oriente*. Periferia.
- DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014). *Decisiones públicas*. Ariel.
- EASTON, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I. (2003). Dirección política y función del gobierno en la historia constitucional. *Historia Constitucional. Revista electrónica de Historia Constitucional*, Núm.4.
- FORSTHOFF, E. (1975). El estado de la sociedad industrial. IEP.
- HABERMAS, J. (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu.
- HOLGADO, M. (2008). *El programa de gobierno y sus sistemas de control*. Tirant lo Blanc.
- KINGDON, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies*. Longman.

- KNILL, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, Num 1.
- LEIBHOLZ, G. (1980). Representación e identidad. En K. LENK y F. NEUMANN (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama.
- LEVINSTY, S. y ZIBLATT, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2022). ¿Qué es el parlamentarismo? Gobierno parlamentario, arquetipos y experiencias (una historia europea). *Revista de las Cortes Generales*, 11, págs. 81-125.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (2025). Parlamento e integración europea. En *III Jornadas parlamentarias: parlamento y nuevos retos en la gobernanza*. Mesa II: Parlamento e Integración Europea, págs. 83 y ss. Congreso de los Diputados.
- LOWI, T. (1969). *The End of Liberalism*. Norton.
- LUHMANN, N. (1993). *Teoría política en el estado del bienestar*. Alianza.
- MAJONE, G. (1990). *Argument, Evidence and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP.
- MANZELLA, A. (1977). *Il Parlament*. Il Mulino.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering institutions. The Organizational basis of politics*. Free Pres.
- MASALA, P. (2016). El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Núm. 20, págs. 223-255.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. y LAMPEL, J. (2001). *Strategy Safari: A Guided Tour Through The Wilds of Strategic Management*. Free Press.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B. (1936). *Les Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. LGDJ.
- MOORE, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós
- MORTATI, C. (1973). *La forme di governo*. CEDAM.
- PITARCH, I. (1990). La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En A. GARRORENA (ed.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- PORRAS NADALES, A. (1988). *Introducción a una Teoría del Estado Postsozial*. PPU.

- (2002). Rendimiento institucional y eficacia parlamentaria. En F. PAU Y VALL (coord.). *El Parlamento del siglo XXI, (VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, págs. 189-216. Tecnos.
- (2002). Confluencia de funciones entre gobierno y parlamento y nuevas funcionalidades del principio de división de poderes. La experiencia autonómica. En *Relación Gobierno-Parlamento: un diálogo constructivo. Jornadas de análisis sobre las relaciones entre consejos ejecutivos y asambleas legislativas*, Barcelona, 4-5 Julio 2002. Generalitat de Catalunya, Consejería de Gobernación. Con la colaboración de Francisco Gutiérrez, de la Universidad Pablo de Olavide, y de diversos miembros de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Publicado como “Noves funcionalitats del principi de divisió de poderes: l’ experiència autonómica”, *Activitat Parlamentaria*, (Generalitat de Catalunya) Núm. 5, enero 2003, págs. 26-53.
- (2007). Evaluar la acción de gobierno. *Nuevas Políticas Públicas*, Núm. 3, págs. 59-82. IAAP.
- (2014). El Estado social autonómico tras la crisis. En A. ANGUITA (dir.), *Derechos estatutarios y defensores del pueblo. Teoría y práctica en España e Italia*. Atelier.
- (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Trotta.
- (2015). La agenda del gobierno, *Revista de Fomento Social*, Núm. 278, págs. 245-279; igualmente disponible en S. BAGNI, G. A. FIGUEROA, G. PAVANI, (coords), *La Ciencia del Derecho Constitucional Comparado. Estudios en Homenaje a Lucio Pegoraro*, Tirant lo Blanc, 2017, Tomo II, págs. 499-536.
- (2024). *Sistema de red. hacia la gobernanza regional europea*. FGA.
- (2025). Parlamento y globalización. En *III Jornadas parlamentarias: Parlamento y nuevos retos en la gobernanza*, Congreso de los Diputados.
- REDSLOBB, R. (1924). *Le régime parlementaire*. Giard.
- ROSE, R. (1984). *Understanding big government. The programme approach*. Sage.
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP.
- (2008). *Análisis y gestión de políticas pública*. Ariel.
- TODD, A. (1900). *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*. Giard et Brière.