

# Cómo mejorar la calidad de gobierno en España

Sistema político  
y racionalidad del Estado

José María Jover Gómez-Ferrer

Prólogo de Antón Costas

Derecho, buen gobierno y transparencia



Colección

**Derecho, buen gobierno y transparencia**

Juli Ponce  
Fernando Jiménez  
Germán M. Teruel  
(dirs.)

CÓMO MEJORAR  
LA CALIDAD DE GOBIERNO EN ESPAÑA  
SISTEMA POLÍTICO Y RACIONALIDAD DEL ESTADO



JOSÉ MARÍA JOVER GÓMEZ-FERRER

CÓMO MEJORAR  
LA CALIDAD DE GOBIERNO  
EN ESPAÑA

SISTEMA POLÍTICO  
Y RACIONALIDAD DEL ESTADO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© José María Jover Gómez-Ferrer  
© MARCIAL PONS  
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.  
San Sotero, 6 - 28037 MADRID  
(91) 304 33 03  
*www.marcialpons.es*

ISBN: 978-84-1381-745-3

Diseño de la cubierta y fotocomposición: ene estudio  
gráfico  
MADRID, 2023

*A mi madre*



# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRÓLOGO ¿A QUIÉN DEBEN DE HABLAR LOS EXPERTOS CUANDO PROPONEN REFORMAS, AL PODER O A LA SOCIEDAD? .....</b>	13
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	19
<b>ABREVIATURAS .....</b>	21
<b>CAPÍTULO 1 LA BAJA CALIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO COMO PROBLEMA.....</b>	23
1. LOS SÍNTOMAS: LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN PERSPECTIVA.....	23
2. LA FALTA DE RACIONALIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO: LA BAJA CALIDAD DE GOBIERNO.....	28
3. EL CARÁCTER PRIORITARIO DE LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO .....	31
4. EN BUSCA DE UN DIAGNÓSTICO .....	32
<b>PARTE I EL DIAGNÓSTICO: LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL</b>	
<b>CAPÍTULO 2 INCENTIVOS DE LOS AGENTES POLÍTICOS E IRRACIONALIDAD DEL SISTEMA.....</b>	37
1. DE CÓMO UNA DECISIÓN RACIONAL LLEVA A UN RESULTADO ABSURDO.....	37
2. EL CASO ESPAÑOL DENTRO DE LA TAXONOMÍA DE DÉFICITS DE GESTIÓN.....	41
2.1. Una taxonomía de los supuestos de déficit de gestión .....	41
2.2. El problema de la divergencia: incentivos para los agentes y racionalidad del sistema político.....	44

	Pág.
3. EN BUSCA DE LOS FALLOS DEL SISTEMA POLÍTICO .....	45
3.1. La importancia de los sistemas.....	45
3.2. ¿Qué es el sistema político?.....	49
3.3. Los fallos del sistema político.....	51
<b>CAPÍTULO 3 LA CEGUERA DEL CORTO PLAZO .....</b>	<b>53</b>
1. SOBRE LOS EFECTOS IMPREVISTOS DE FAVORECER LAS ENER- GÍAS RENOVABLES.....	53
2. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE LAS DECISIONES EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL.....	57
2.1. El Salario Mínimo Interprofesional (SMI).....	58
2.2. Decisiones de inversión: el caso de las infraestructuras.....	62
2.3. Sobre ayudas y subvenciones.....	65
3. LAS RAZONES DE LA FALTA DE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS DECISIONES POLÍTICAS.....	68
<b>CAPÍTULO 4 SOBRE FILTROS E INCENTIVOS.....</b>	<b>71</b>
1. INCENTIVOS DEL SISTEMA POLÍTICO Y LARGO PLAZO.....	71
2. DESCARTANDO DECISIONES RACIONALES: LOS MECANISMOS DE FILTRADO.....	72
2.1. Toma de decisiones por un agente y por grupos.....	72
2.2. La toma de decisiones en el caso español.....	74
2.2.1. Cómo toma decisiones el Consejo de Ministros.....	74
2.2.2. El mecanismo de filtrado.....	75
2.2.3. Los efectos de los sistemas de filtros.....	77
2.3. El coste político como filtro decisivo en la toma de decisiones....	78
2.4. Ejemplos del mecanismo de filtrado.....	82
2.4.1. El déficit eléctrico.....	83
2.4.2. La no sostenibilidad de las pensiones.....	85
2.4.3. Conclusión: la importancia del mecanismo de filtrado en el sistema político español.....	87
3. ELEGIR LOS PROBLEMAS: LA FALTA DE INCENTIVOS PARA RE- SOLVER PROBLEMAS EN EL LARGO PLAZO.....	87
4. CONCLUSIÓN: EL PERVERSO JUEGO DE LOS INCENTIVOS.....	90
<b>CAPÍTULO 5 LA FALTA DE CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA.....</b>	<b>93</b>
1. EL TEMPO CIRCULAR DE LA POLÍTICA.....	93
1.1. Cómo situar a un país en lo más alto de la cadena de valor.....	93
1.2. Sobre las diferencias entre la democracia y la tecnocracia.....	94
2. EL PROBLEMA DE LA DISCONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EN ES- PAÑA.....	97
3. LAS LEYES DE EDUCACIÓN Y LA FALTA DE CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EDUCATIVA.....	99
3.1. La necesidad de consensos en la política educativa.....	99
3.2. Ocho leyes de educación en cuarenta años y ningún consenso....	101
3.3. Los resultados.....	103
4. PLANIFICACIÓN Y LARGO PLAZO.....	104
4.1. La planificación como forma de garantizar la continuidad de la gestión política.....	104

	Pág.
4.2. La falta de regulación de los planes en España .....	105
4.3. Algunos ejemplos de la planificación en España .....	107
5. CONCLUSIÓN .....	108
<b>CAPÍTULO 6 ÉLITES POLÍTICAS Y BUROCRÁTICAS.....</b>	<b>111</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	111
2. LA FALTA DE CONTINUIDAD DE LAS ÉLITES POLÍTICAS Y BUROCRÁTICAS.....	112
2.1. Los criterios de un buen modelo de elección de las élites.....	113
2.1.1. El principio de capacidad .....	114
2.1.2. El principio de continuidad o la necesaria estabilidad de las élites burocráticas.....	116
2.1.3. El principio de responsabilidad o la obligación de rendición de cuentas .....	118
2.1.4. El principio de separación entre carrera política y burocrática .....	119
2.2. La inexistente separación entre élites políticas y técnicas en la Administración General del Estado .....	121
2.3. La insuficiencia del sistema español.....	122
2.3.1. Capacidad: la falta de principio meritocrático .....	123
2.3.2. La falta de estabilidad de las élites y su incidencia en el principio meritocrático.....	124
2.3.3. La ausencia de un sistema de responsabilidad.....	127
2.3.4. La falta de separación entre carrera política y burocrática .....	128
2.3.5. El resultado: el funcionamiento real de los sistemas de designación de las élites.....	129
2.4. Conclusión: la falta de racionalidad del sistema.....	131
3. LA COLONIZACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES .....	131
3.1. La colonización de las instituciones en España y los incentivos para los partidos políticos .....	133
3.2. Sobre los efectos de la colonización de las instituciones .....	134
 <b>PARTE II CONSECUENCIAS ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS DE LA BAJA CALIDAD DE GOBIERNO</b>  	
<b>CAPÍTULO 7 EL CÍRCULO VICIOSO: EFECTOS DEL DÉFICIT DE CALIDAD DE GOBIERNO.....</b>	<b>139</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	139
2. LA DINÁMICA DEL DÉFICIT DE GESTIÓN EN LA GÉNESIS Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES.....	140
2.1. Problema de nivel 1: la génesis del problema .....	140
2.2. Problema de nivel 2: la aparición del problema estructural y de los desequilibrios económicos.....	142
2.3. Cuando el problema estalla: los problemas de nivel 3.....	144
2.4. El círculo vicioso.....	145
3. DÉFICIT DE GESTIÓN Y CRISIS POLÍTICA .....	146
4. CONCLUSIÓN: LA CONFIRMACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO .....	151

**PARTE III REMEDIOS: CÓMO MEJORAR LA CALIDAD  
DE GOBIERNO DEL SISTEMA POLÍTICO EN ESPAÑA**

<b>CAPÍTULO 8 CÓMO RACIONALIZAR EL SISTEMA POLÍTICO.....</b>	155
1. RACIONALIZAR EL ESTADO .....	155
1.1. Resolver la divergencia, corregir los incentivos.....	155
1.2. Los cambios institucionales necesarios para racionalizar el sistema .....	157
2. LA MEJORA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ...	158
2.1. Sobre la función de la evaluación de las políticas públicas .....	158
2.2. Los fallos del sistema actual.....	161
2.3. Propuesta de evaluación <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .....	162
3. ESTABILIDAD Y MÉRITO EN LA SELECCIÓN DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA .....	164
3.1. Disfunciones del sistema actual.....	164
3.2. Cómo mejorar el sistema de elección de nuestras élites .....	165
3.2.1. El ejemplo portugués: la Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública .....	165
3.2.2. La independencia de los miembros de los órganos constitucionales y de la Administración independiente .....	167
4. LA REGULACIÓN E INSTRUMENTACIÓN DE LOS PLANES COMO MECANISMOS DE GARANTÍA DE CONTINUIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	168
4.1. La dificultad de abordar problemas en el largo plazo .....	168
4.2. Los planes como instrumentos adecuados para articular las políticas en el largo plazo.....	169
4.3. La regulación de los planes .....	171
5. EL NECESARIO EQUILIBRIO ENTRE LA EXISTENCIA DE ÓRGANOS POLÍTICOS Y ÓRGANOS TÉCNICOS E INDEPENDIENTES .....	172
6. CONCLUSIÓN .....	174
 <b>CAPÍTULO 9 SOCIEDAD Y ÉLITES POLÍTICAS.....</b>	 177
1. INTRODUCCIÓN.....	177
2. ¿TIENEN LAS ÉLITES POLÍTICAS INCENTIVOS SUFICIENTES PARA FAVORECER LA CALIDAD DE GOBIERNO? .....	178
2.1. Introducción: la dificultad de implementar las reformas institucionales .....	178
2.2. ¿Es racional para los agentes políticos adoptar las medidas dirigidas a mejorar la calidad de gobierno? .....	179
2.3. El dilema del prisionero .....	180
2.4. La articulación de la reforma.....	185
3. SOCIEDAD Y CALIDAD DE GOBIERNO.....	186
3.1. La colonización de la sociedad por los partidos políticos.....	189
3.2. De la sociedad como víctima a la sociedad como sujeto responsable.....	194
3.3. Más allá de la corrupción: redefinir la honestidad política.....	196
 <b>BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....</b>	 199

## PRÓLOGO

### **¿A QUIÉN DEBEN DE HABLAR LOS EXPERTOS CUANDO PROPONEN REFORMAS, AL PODER O A LA SOCIEDAD?**

¿Por qué nuestro país presenta resultados económicos y sociales a largo plazo peores que otros con economías y sistemas políticos similares? Planteando la cuestión de otra manera, ¿por qué somos más pobres, más desiguales, con mayor nivel de desempleo, menos innovación y con más desequilibrios estructurales que otras economías de nivel de desarrollo parecido al nuestro? En este libro que tiene en sus manos, estimado lector, José María Jover Gómez-Ferrer busca responder a esta cuestión decisiva.

El autor está bien equipado para enfrentarse a esta tarea. Ha sido, por así decirlo, «cocinero antes que fraile». Ha estado en la «cocina» de los procesos decisionales de la alta administración y del gobierno. El lector lo advertirá rápidamente al ver los ejemplos de decisiones de políticas que utiliza para apoyar sus argumentos. Además su desempeño como académico y autor de monografías sobre el tema de estudio le da perspectiva científica complementaria. Este bagaje como científico y «practiconer» hace que esté bien equipado para afrontar el reto que se propone en este ensayo.

Jover elabora su análisis desde la perspectiva de la ciencia política y de la administración, pero utiliza también los enfoques de disciplinas como la economía y la psicología social, con cuya literatura está familiarizado. Su respuesta es clara: la raíz profunda de nuestros males económicos y sociales está en la baja calidad de gobierno en España, entendida como la incapacidad del sistema político para tener en cuenta los efectos no deseados a largo plazo de las medidas. Algo sobre los clásicos del siglo XVIII y XIX ya nos advertían.

Se podría objetar que el déficit de calidad de gobierno no es la única causa de los males endémicos de nuestra patria. José María Jover lo sabe. De hecho, en su análisis aparecen otros rasgos de relacionados con el tejido empresarial, como el escaso tamaño medio de nuestras empresas o los déficits

de gestión empresarial. En cualquier caso, Jover tienen razón al destacar las carencias del sistema político como un determinante esencial de esos males.

La estructura de la investigación es académicamente canónica. Avanza de forma ordenada y coherente desde la definición del objeto de estudio —el peor comportamiento macroeconómico y de bienestar social a largo plazo de España en comparación con otros países europeos similares— a la identificación de la hipótesis sobre las causas: la baja calidad de gobierno. Aunque el «culpable» se conoce desde el principio, el argumento se desarrolla con una estructura novelística que es atractiva para el lector. En el relato van apareciendo unos tras otros los sospechosos de causar la enfermedad: la ceguera del cortoplacismo; la falta de consideración de los efectos a largo plazo de las medidas que se adoptan; los filtros que operan dentro de los ministerios y del gobierno a la hora de elegir o descartar los problemas a abordar; la falta de incentivos de los actores políticos y administrativos para tomar en consideración el largo plazo; la falta de continuidad de la política por la ausencia de planificación; y la colonización de la alta administración por los actores políticos. El resultado es la aparición de un círculo vicioso: la falta de respuesta adecuada a esos síntomas hace que el problema de la calidad de gobierno se agrave y esto, a su vez, intensifique los síntomas de la enfermedad. Una observación que se le podría hacer en este punto es que al lado del análisis de los efectos que tiene la colonización de la alta administración pública por parte de los actores políticos, habría que tener en cuenta también la colonización inversa: la ocupación de la política por parte de los cuerpos de élite de la alta administración del Estado. Este es un rasgo muy intenso de la vida pública española. Su origen reciente está en el sistema político del régimen franquista. Pero, la democracia, al no separar de forma adecuada la función de gobierno de la de la alta administración, ha mantenido en buena parte esa colonización inversa.

Los pasos de la investigación de Jover se suceden con competencia investigadora y conocimiento de la literatura comparada. Y con ejemplos concretos de procesos decisionales que mantienen el interés del lector. Y, algo que es siempre de agradecer, el ensayo está escrito con prosa elegante y de fácil lectura.

El enfoque heurístico que utiliza es la teoría de los incentivos que tienen los actores políticos para orientar su conducta a la búsqueda de la racionalidad del sistema a largo plazo (crecimiento, estabilidad macroeconómica, empleo, prosperidad, bienestar social). Las fallas institucionales mencionadas más arriba hacen que la conducta de los actores políticos se oriente a la búsqueda de resultados a corto plazo. Surge así una divergencia perversa entre la conducta racional de los actores políticos orientada a maximizar sus intereses a corto plazo y la que sería necesaria para lograr maximizar lo que se supone que son las preferencias de la sociedad a largo plazo.

Para explicar estas fallas y proponer reformas Jover se apoya en la teoría de los incentivos y la teoría de juegos. El propósito reformista que le anima se despliega de forma espléndida en el capítulo 8. Es un capítulo que aúna el diagnóstico previo de las fallas institucionales con las propuestas de reforma. Las agrupa en tres tipos de reformas: 1) Mejorar la evaluación de las políticas públicas, tanto la evaluación «ex ante» como la «ex post»; 2) Incorporación de

la estabilidad y el mérito en la selección de funcionarios, con separación de la función directiva de la función política; y, 3) Regulación e instrumentación de planes de medio y largo plazo como mecanismos de garantía de continuidad de las políticas. Son propuestas pragmáticas y, en principio, realizables.

Lo habitual en este tipo de ensayos es que se cierren con las propuestas de reformas. Pero en este caso José María Jover se atreve a dar un paso que no es habitual: se introduce en lo que la literatura especializada llama economía política de las reformas; es decir, en las condiciones sociales y políticas que hacen que las reformas que propone sean factibles o que, por el contrario, queden en el terreno de las buenas intenciones. Este es, a mi juicio, el aspecto más novedoso e interesante del ensayo. Con honestidad intelectual, en el capítulo 9 nos dice que sus propuestas plantean dos cuestiones. La primera es la relativa a si podemos confiar en que los actores políticos puedan llevarlas a cabo. La segunda es que, en el caso de existir esta voluntad reformista, si sería suficiente para consolidar la buena calidad de gobierno.

Así las cosas, la cuestión crucial es si la posibilidad de las reformas institucionales para mejorar la calidad de gobierno depende de los incentivos de los actores políticos o de las preferencias de la sociedad por esas reformas. Si el elemento decisivo fuese la existencia o no de una demanda social entonces el problema de la calidad de gobierno se desplazaría desde el campo de los incentivos que tienen los políticos al de las preferencias de la sociedad y al proceso de su formación.

Jover nos invita en este punto a una reflexión que considero relevante para la economía política de las reformas institucionales en España. A mi juicio, el enfoque de los incentivos presenta algunos problemas a la hora de diseñar las políticas orientadas a mejorar la calidad de gobierno. Supone, en primer lugar, que los políticos tienen toda la información necesaria para conocer con exactitud cuáles son las preferencias de la sociedad acerca de objetivos de largo plazo que tienen elementos de conflicto entre sí, como eficiencia y equidad, libertad e igualdad, crecimiento, bienestar y sostenibilidad ambiental. Bajo este supuesto se podrían diseñar incentivos óptimos para orientar la conducta de los políticos hacia la consecución de esos objetivos. Pero este es un supuesto dogmático que la Política toma de la Economía de los incentivos y de la teoría de juegos. Este supuesto permite a la Economía elaborar modelos teóricos de comportamiento basados en la idea de racionalidad absoluta. Pero es un supuesto dogmático que impide a la Economía comprender como funcionan realmente las cosas. Ninguna empresa podría procesar toda la información necesaria para diseñar políticas con las que extraer el máximo de beneficio para los accionistas. Los empleados de una empresa actúan por delegación de los propietarios-inversores. Es lo que se conoce como el problema del «principal-agente». Pero donde existe delegación de tareas, existe un problema de motivación: cómo lograr que un empleado actúe en nombre de la empresa, que sea un jugador de equipo en lugar de ser estrictamente egoísta y perseguir sus propios intereses. Los incentivos importan, por supuesto. Pero hay algo más. Las empresas sólidas están formadas por valores compartidos e ideas comunes sobre la forma correcta de hacer las cosas; es decir, por la cultura corporativa. Las personas se enorgullecen de su trabajo y del lugar en que lo hacen. Estas cuestiones relacionadas con la motivación

no son temas naturales para los economistas. Un enfoque más realista utiliza la idea de racionalidad limitada («bounded rationality») propuesta por el economista, politólogo y teórico de las ciencias sociales estadounidense Herbert Simon. Bajo este supuesto las empresas buscan decisiones satisfactorias en lugar de óptimas.

En la política democrática hay también un problema de delegación de tareas. Y, por lo tanto, un problema de motivación: como conseguir que los actores políticos actúen en representación del interés general de la sociedad. Esto no es sólo una cuestión de incentivos de los políticos sino también, y de forma principal, de que exista una demanda social de calidad de gobierno. Si no existe una cultura política de amplia base social, promovida por una sociedad civil activa y cohesionada alrededor de una idea de bien común, los actores políticos pueden actuar movidos por incentivos distintos del interés general a largo plazo. Uno es la búsqueda del interés privado y el poder personal. Otro es el incentivo ideológico. En estos dos casos las políticas responderán más a la motivación cortoplacista que a la comprensión de sus efectos a largo plazo.

Jover vuelve en este punto de la investigación a ser honesto intelectualmente. Se plantea el supuesto de que sea la propia sociedad la que tenga un vuelo corto, gallináceo. A fin de cuentas, para que exista una calidad de gobierno elevada lo más importante es que sea la sociedad la que la reclame. De no ser así, se pregunta, ¿no acabarán los actores políticos encontrando el camino para satisfacer dicha demanda lectoral, aun forzando el sistema político? En este punto, señala que le resulta difícil aventurar cómo puede cambiarse la dinámica social para hacer que sea la demanda social de calidad de gobierno el factor que juegue un papel determinante en las decisiones del electorado y en la conducta de los políticos. Sostiene que la razón por la que los políticos españoles tienen incentivos para primar el corto plazo y los intereses privados o de partido sobre el interés general a largo plazo es que es la sociedad la que no es receptiva a dichas propuestas. La causa de esta orientación cortoplacista de la sociedad sería el resultado de la existencia en el seno de la sociedad española de ciertos esquemas morales que se sostienen más en una cultura del victimismo que en una cultura de responsabilidad. La reflexión que ofrece Jover sobre esta cuestión es breve, pero sugerente. Es digna de desarrollarse con más extensión en la medida que en que afirma que la calidad de gobierno sólo puede demandarse en un sociedad que se sabe responsable; esto es, que no deposita en el Estado la responsabilidad de resolver cualquier mal que le aqueje.

¿Puede ser la calidad de gobierno una demanda social? Este pregunta me parece oportuna e infrecuente en el debate español sobre la economía política de las reformas. Jover sostiene que no es posible que exista esa demanda social de calidad de gobierno a causa de la colonización de la sociedad civil española por parte de los partidos políticos. Esa colonización impediría el papel de intermediación que juegan los expertos (la academia, especialmente los economistas, los intelectuales y los medios de comunicación) en la formación de esa demanda social, al restar profundidad al debate de ideas, que apenas llega a la sociedad. Esta cuestión me parece muy sugerente.

¿A quién deben hablar los expertos cuando proponen reformas que busquen mejorar el mundo, al poder o a la sociedad? Lo habitual es que se orienten a hablarle al poder. Piensan que si logran influir en las preferencias de políticas de los responsables de turno las reformas que proponen tienen más posibilidad de llevarse a cabo. Al actuar de esta forma, se comportan como reformistas oportunistas. Pero la experiencia histórica y la economía política demuestran que las reformas sólo son duraderas cuando cuentan con corrientes de opinión favorable en la opinión pública. De ahí que cuando quieran proponer políticas para mejorar las cosas, los expertos deban hablarle a la sociedad antes que al poder. Deben buscar el consentimiento social. En este punto comparto plenamente la conclusión con la que Robert Skidelsky, el gran biógrafo de John Maynard Keynes, cierra su último libro, *¿Qué falla en la economía?*: «Cuando ofrecen políticas para mejorar el mundo, los economistas deberían prestar más atención que en el pasado a las condiciones del consentimiento político».

Esta tarea de creación de corrientes de opinión favorables a las reformas tendrá una saludable influencia sobre los estilos de formación de políticas de nuestro país. Lo habitual es que la motivación para hacer reformas se adelante a la comprensión de su necesidad, condiciones de éxito y efectos de largo plazo. Este estilo favorece el cortoplacismo. Sólo cuando los expertos se orientan a hablarle a la sociedad y contribuyen crear corrientes de opinión favorable, el grado de comprensión social de las reformas y de sus efectos mejora, y con ello su éxito y sostenibilidad en el tiempo. Cuando existe esa demanda social de cambio los políticos se atreverán a promover reformas favorables a la mejora de la calidad de gobierno sabiendo que no serán vistos como revolucionarios. El momento actual, con su concatenación de desafíos (transición digital, verde, demográfica) y de calamidades (pandemias, guerras, inflación, cambios geopolíticos) es favorable. Aunque parezca paradójico, lo malo acostumbra a traer lo bueno. La parte final de este ensayo de José María Jover Gómez-Ferrer se adentra en estas cuestiones. Es un camino fructífero que necesita continuidad. Como muestra en este ensayo, está intelectual, política y moralmente bien dotado para transitarlo.

Antón Costas

Presidente del Consejo Económico y Social de España.  
Catedrático de Política Económica. UB.



## AGRADECIMIENTOS

La idea de escribir esta obra nació mientras desempeñaba distintos altos cargos en la Administración General del Estado, tras haber llevado a cabo gran parte de mi vida profesional en el Consejo de Estado. Ambas experiencias suministran observatorios privilegiados para plantear la difícil paradoja que vertebra la política de nuestro tiempo: cómo es posible que en España, a pesar de la indudable capacidad e inteligencia de muchas de las personas que forman parte de las élites políticas y burocráticas, el sistema político siga fallando. La intuición entonces apenas bosquejada era que la principal causa de ello estriba en la divergencia entre la racionalidad social necesaria para el logro del bienestar económico y social y la racionalidad característica del juego político, con su conjunto de códigos y rutinas, muchas veces estratégicas, que a menudo hacen perder de vista lo realmente importante. El propósito de esta obra consiste en tratar estos temas, para lo cual de forma intencionada aunque difícil he perseguido *neutralizar* los aspectos partidistas e ideológicos.

Quisiera por ello agradecer en primer lugar a aquellos que confiaron en mí para desempeñar estos puestos y, sobre todo, por haberme mostrado cómo se pueden superar muchos de los problemas que en esta obra se tratan. También, por supuesto, a los compañeros con los que compartí esfuerzos.

Otros compañeros y amigos me han ayudado al permitir intercambiar con ellos los puntos de vista y a hacer sugerencias que han contribuido a corregir algunos de los errores que se puedan haber deslizado en esta obra, que trata de ignorar de una forma acaso pretenciosa las barreras disciplinarias a las que nos acostumbra la academia. Quiero agradecer en particular la inestimable ayuda de Manuel Herrera Espiñeira, tanto por las correcciones como por las sugerencias en relación con aquellos aspectos estadísticos que incluyo en el trabajo. A pesar de dicha ayuda, mi condición de lego en la materia me puede haber llevado a cometer incorrecciones que naturalmente son únicamente mi responsabilidad. También a mi compañera Noemí Gámez Moll, por sus correcciones, sugerencias e intercambios de puntos de vista, cuyas aportaciones han contribuido al enfoque que he dado a muchas de las cuestiones que aquí se tratan.

Además, si esta obra finalmente ve la luz es gracias al impulso para su publicación —y a las valiosas sugerencias— del Dr. Juli Ponce Solé, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, y al resto de los codirectores de la colección *Derecho, buen gobierno y transparencia*, en la cual ha sido publicado el trabajo. Y, por supuesto, a Antón Costas, por el prólogo y por las valiosísimas sugerencias realizadas.

No quiero cerrar este capítulo sin extender el agradecimiento a mi familia por el apoyo y a las conversaciones *políticas* con mis hijos, sin las cuales muchas de las reflexiones que aquí se hacen habrían estado desconectadas de la realidad que los jóvenes viven a menudo de forma más dramática.