

# Gobernabilidad y orden político en un contexto de cambio\*



YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI

La idea de gobernabilidad tiene una larga trayectoria en el inventario histórico de la ciencia política. Su aparición se encuentra en íntimo vínculo con el problema del orden y con la necesidad de explicar la manera en que los individuos se insertan en el espacio público, los intereses que llevan a constituir la política y ponderar los beneficios y los costos que implica participar en un sistema de organización que, al fundarse con base en derechos y obligaciones, otorga garantías y, a la vez, demanda compromisos.

Se puede definir la gobernabilidad como un conjunto de condiciones que aseguran el ejercicio del poder en una sociedad instituida con cimiento en una unidad institucional y se le asegura una coherencia política, factores que disminuyen los riesgos, evitan la amenaza de una desarticulación violenta y generan cooperación.

A lo largo de la historia, dos grandes tendencias han predominado al explicar y definir la manera en que la gobernabilidad se expresa y se estructura. En la primera, los individuos se conciben como entes egoístas y utilitaristas, en pugna permanente por conseguir que se cumplan sus intereses y con poco o nulo respeto por los demás. En tal contexto, la gobernabilidad se entiende como la necesidad de preservar lo conseguido en términos tanto de las propiedades materiales como de la integridad individual. Ante ella se responde diseñando un gran cuerpo artificial revestido de total autoridad, cuyo poder se fundaría en la suma de poderes individuales cedidos voluntariamente a un cuerpo de representantes y garantizaría la existencia de una serie de instituciones que propician la obediencia y establecen castigos para quienes no la practi-

quen. En el fondo de esta tendencia se halla la preocupación por dotar a la sociedad de las herramientas necesarias para preservar un orden selectivo, el de aquellos cuyas posesiones pueden resultar amenazadas por el despojo, la rebelión o la falta de referentes para la conducción de la vida pública.

En la segunda tendencia, contrapuesta a la primera, se percibe a los individuos como parte de una colectividad que, a partir de una voluntad positiva, usará sus potencialidades públicas para conseguir una vida social buena y justa. En esta perspectiva predomina el sentimiento de pertenencia a un mismo cuerpo político y la creencia de que existe una normatividad común que los ciudadanos están dispuestos a respetar. Es así, entonces, como se entiende la gobernabilidad. El supuesto en que se funda esta tendencia es que la articulación de grupos de la sociedad con intereses y valores compartidos redundará en un proyecto de orden donde se resaltarán las competencias públicas al servicio de una comunidad, se reducirán las desigualdades y se propiciará una gestión capaz de asegurar mínimos de bienestar a los miembros de la misma. La meta, para los representantes de esta corriente, sería la constitución de un sistema de normas que definan el uso de la autoridad y la congruencia entre las reglas y las demandas de los grupos componentes de la comunidad, hasta moderar la idea de que el poder se asienta en la obligación y en la sanción, y conferir mayor importancia a la legitimidad cimentada en consideraciones como la lealtad y la motivación derivadas de un compromiso conjunto.

Conforme a estas dos grandes tendencias, el pensamiento político de la segunda posguerra optó por definir dos modelos de orden: el de un Estado cuya acción de gobierno se concebía como una tarea planeada, dirigida y aplicada por

\*Agradezco los comentarios de Juan Manuel Ortega a este artículo.

él mismo, y el que privilegiaba la libre concurrencia de los intereses en un ámbito estatal semejante a una arena mercantil. Con base en el primero se constituyó el Estado de bienestar y con base en el segundo el Estado neoliberal.

### ***La búsqueda del bienestar***

El proyecto de gobernabilidad legitimado mediante el Estado de bienestar descansa en dos grandes pilares: la definición de un modelo mixto de economía que permita, a través de la juiciosa intervención del Estado, disminuir los efectos no previstos de la economía de mercado, al amortiguar los desequilibrios de los periodos recesivos, asegurar el desarrollo de la industria y garantizar un alto nivel de actividad económica y el pleno empleo. El segundo pilar consiste en el componente social del bienestar que brinda seguridad pública contra los riesgos de la economía de mercado.

Quizá los elementos que distinguen a esta forma de gobernabilidad de otras son la intervención deliberada del Estado en la economía, la definición de un marco institucional que establece como responsabilidad de aquél la conservación de los estándares mínimos de vida de la sociedad y la preocupación por privilegiar el contexto nacional y la política interna por encima de las vicisitudes internacionales.

En el ámbito valorativo, el sistema de integración se construía a partir de un supuesto colectivo: la sociedad tenía el derecho y, sin duda, la obligación —el deber moral— de distribuir los recursos de tal manera que todos sus miembros tuvieran acceso a servicios de salud, educación y vivienda, y aseguraran una pensión al momento del retiro. Más aun, el Estado mantenía el compromiso de prevenir o aliviar la pobreza.

El supuesto que validaba la planeación estatal era la creencia de que la ingeniería social encabezada por el Estado podía tener el mismo éxito que la tecnología industrial y la dirección económica habían tenido en sus propios campos. Así, en opinión de los diseñadores, era preciso sistematizar la actividad estatal y ampliar su horizonte de acción, por un lado, y definir una normatividad capaz de reflejar la disposición proteccionista del Estado, por el otro. Se requería, también, una inclinación colectivista donde los partidos de corte prosindical y los sindicatos aparecían como los actores privilegiados del proceso.

Dos cuestiones permitían que esta propuesta de gobernabilidad se legitimara. Primero la confianza en la habilidad del Estado para controlar de manera racional los asuntos públi-

cos, tanto económicos como sociales, hecho que implicaba la seguridad respecto a su neutralidad y a su efectividad para llevar a cabo las tareas encomendadas por el Parlamento. Segundo, la credibilidad compartida en cuanto a que el Estado de bienestar ayudaría, o al menos no obstaculizaría, a la economía de mercado y al sistema de producción en general.

Para finales de la década de los setentas, muchos de los supuestos que soportaban a este proyecto de gobernabilidad se vieron severamente debilitados. El crecimiento económico sostenido de las primeras etapas de la economía planificada dio paso a un estancamiento acompañado de altas tasas de inflación y de un fuerte endeudamiento del Estado.

El concepto de gobernabilidad formulado de entonces a la fecha toma como punto de partida la evaluación de los límites y los alcances del Estado de bienestar para avanzar sus propuestas. La postura neoconservadora se construye a partir de la advertencia de una posible pérdida de gobernabilidad resultante de la sobrecarga de demandas a las que el Estado sólo puede responder si multiplica sus funciones y expande sus servicios. Tal intervención estatal creciente implica por fuerza un mayor gasto público y provoca inevitablemente una crisis fiscal.

En el ámbito internacional la opinión conservadora afirma que el surgimiento del Estado de bienestar condujo al diseño de una política retraída del contexto nacional, a una suerte de parroquialismo nacionalista, debido tanto a las exigencias de la sociedad como a la necesidad de hacer funcional un modelo enfocado al desarrollo interno.

Los impulsores del proyecto del Estado neoliberal señalan que las presiones ejercidas por las formas de integración social derivadas del dominio de una perspectiva de planificación estatal, como los sindicatos y los votantes, llevan a un proceso de inflación incontrolable debido a la demanda inagotable de servicios públicos. La lógica de planificación estatal, sancionada por la competencia, desencadena una dinámica de derroche donde el gasto público siempre resulta mayor que las capacidades de recaudación y el erario se halla en permanente déficit.

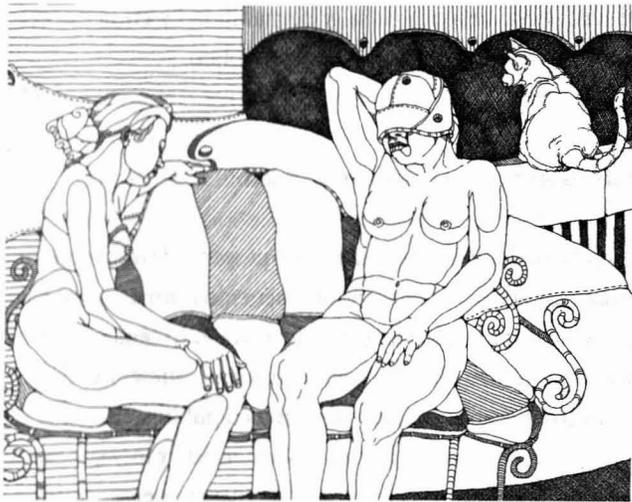
La alternativa consiste en acotar las tareas del Estado con miras a hacerlo más eficiente y en otorgar al mercado la potestad de regular la esfera pública.

### ***La sobrevalorización de la eficiencia***

La crisis del Estado de bienestar propició un nuevo giro en el modelo económico y en los parámetros de la gobernabilidad,

del cual se deriva la organización del Estado neoliberal, caracterizado por impulsar la idea del retorno a las doctrinas clásicas del mercado y del individualismo, bajo el supuesto de que la libre acción de los mercados generaría bienestar.

En rechazo a la articulación Estado-mercado, los neoliberales elaboran una propuesta para estabilizar la economía a partir de un manejo realista del presupuesto y de la devolución al ámbito del mercado de las áreas económicas colocadas de manera artificial en el espacio público. El nuevo proyecto comprende, como medidas para detener la crisis, la privatización de las empresas del gobierno, el diseño de una reforma fiscal, la desregulación económica y la liberalización del comercio.



En el ámbito de la seguridad social se plantea una gradual sustitución de los servicios brindados por el Estado y costeados mediante un sistema impositivo, por una serie de mecanismos que crean vínculos directos entre los consumidores y los prestadores de ese tipo de servicios.

En relación con la responsabilidad del Estado en el buen curso de la gobernabilidad, el modelo neoliberal propone suprimir la intervención pública y limitar el papel estatal a la gestoría de los proyectos y los acuerdos establecidos en el mercado político y en el económico. La evaluación de la gestión estatal se efectúa a partir de la ponderación de macroindicadores, que en la esfera económica serían la baja tasa de inflación, los bajos índices de déficit en el gasto público, el nivel de los impuestos y de las tasas de interés y la confianza para la inversión. En la esfera política la calificación dependería de la eficacia en la aplicación y aceptación de los procedimientos democráticos y en la sanción periódica de la gestión gubernamental mediante el voto.

En el ámbito valorativo, el sistema de integración se constituye por contraposición a aquellos valores que daban sustento al Estado de bienestar. Si bien éste se estructuraba a partir de un supuesto colectivo de una sociedad distributiva y del compromiso de prevenir o aliviar la pobreza, el Estado neoliberal desagrega a los colectivos en individuos y los concibe como electores racionales, con capacidad para evaluar los costos y los beneficios de sus actos. En este entendido, los individuos deben allegarse las herramientas necesarias para competir, pues de lo contrario pasarán a formar parte de sectores marginados de la sociedad, puesto que la política de empleo deja de ser competencia del Estado.

La legitimidad del Estado neoliberal no proviene del consenso generalizado y apoyado en la consonancia de valores; se ciñe de manera casi exclusiva a garantizar que no haya crisis económica y sí una eficiencia que genere prosperidad y asegure el consumo. La política, que en otro momento sirvió de columna vertebral al discurso legitimador del Estado de bienestar, se ve como un obstáculo para una gestión sana.

Uno de los elementos que distinguen sustancialmente a este tipo de Estado es el apego a estándares internacionales en lo que se ha denominado globalización: la dependencia de requisitos de consumo, gasto e inversión, que van más allá de la dinámica económica interna de los países. En este aspecto la gobernabilidad depende en mayor medida de instituciones y acuerdos, tanto supranacionales como de políticas supraestatales.

En sus inicios, el modelo del Estado neoliberal se ofreció como la panacea a los grandes males que sufrían las sociedades por el fracaso del modelo benefactor. Hoy, pese a su vigencia, encara severas críticas. El contraste entre la oferta y los resultados lo hace aparecer como un catálogo de buenas intenciones sin posibilidades de concretarse en la realidad.

Dos de las premisas más puestas en duda son, en primer lugar, la del dominio exclusivo del mercado como el lugar donde se ubican eficientemente los recursos, dadas las condiciones insuficientes para garantizar la eficiencia. Esto en términos de la imposibilidad del modelo para institucionalizar el mercado como la estructura rectora del orden político y social, y en la ausencia de condiciones de información perfecta que en efecto permitiese elegir racionalmente los costos y los beneficios de la acción en este ámbito. En segundo lugar, se ha cuestionado la idea de que los mercados no se encuentran constituidos políticamente.

La segunda crítica se esgrime en relación con los largos periodos de austeridad económica que el modelo requiere antes de alcanzar resultados positivos y con la manera en

que se pone en marcha. Por ser un cuerpo de políticas poco atractivas, su aplicación tiende a ser una iniciativa de la elite política y a activarse por sorpresa, de manera independiente de la opinión pública y sin la participación de las fuerzas políticas organizadas.

### **¿Qué es la gobernabilidad?**

Antes de emitir una conclusión sobre el futuro inmediato de la gobernabilidad en el orden vigente, es oportuno anotar algunas precisiones sobre el contenido del concepto.

En la definición de la gobernabilidad intervienen factores de diversa índole. La literatura contemporánea de la ciencia política coincide en acordar que es en la definición de patrones institucionales formalizados donde se encuentra el meollo de la gobernabilidad. Estas instituciones supervisan la actuación de las autoridades que detentan el poder y estructuran la sociedad a partir de individuos que comparten valores políticos semejantes.

En la actualidad, por la aceptación generalizada de la democracia como un *ethos* civilizador compartido por la mayoría de los países, existen, en esta forma de régimen, condiciones mínimas que garantizan la gobernabilidad: la consolidación de la sociedad civil y el fortalecimiento de una cultura política sustentada en ciudadanos informados, educados y provistos de los recursos necesarios para emitir juicios razonados respecto a la gestión pública; la orientación del sistema económico en beneficio de amplios sectores de la sociedad, y la integración de estos últimos en el sistema productivo.

En la esfera de la política, la gobernabilidad en la democracia dependería de la aceptación de los partidos como representantes de amplios grupos de interés en detrimento de la capacidad de dominio de grupos constituidos en torno a elites estamentales como la Iglesia, los empresarios o los militares. Para ello se precisa la definición de una estrategia inclusiva, en la que tanto dichas elites estamentales como las minorías encuentren canales para expresar sus demandas.

La gobernabilidad en la democracia dependerá, además, de la representación efectiva de la ciudadanía por parte de los funcionarios electos, hecho que permitirá difundir la idea de que es más efectivo canalizar los intereses colectivos dentro de las instituciones establecidas que intentar hacerlo subvirtiendo el orden vigente.

En las sociedades multiculturales, integradas en torno a intereses diversos, a valores que en ocasiones resultan an-

tagónicos y a la competencia como eje articulador de la participación pública, la operacionalización de estos supuestos que darían sentido a la gobernabilidad es difícil, y lo es más en un contexto de cambio. Hay al menos tres dilemas que, en la acción de gobernar, han de enfrentar los regímenes actuales: el de la eficiencia en consonancia con la legitimidad o en detrimento de ella; el de las presiones de elites y minorías y su contraste con las demandas de la ciudadanía en su conjunto, y el de las innovaciones políticas, económicas, tecnológicas y valorativas que trastocan la estructura tradicional de la sociedad.

La carencia de impulsos de macrointegración política —la destrucción de una moral pública compartida y de los sentimientos de solidaridad colectiva— puede resultar en el resquebrajamiento de la gobernabilidad y en la necesidad de constituir un nuevo orden público.

### **Las rupturas con la gobernabilidad**

La gobernabilidad entendida como proyecto de institucionalidad, capacidad de supervisión y acuerdo normativo en torno a valores compartidos precisa de un sólido cemento institucional que le dé consistencia y que propicie una esfera común de consensos para la actividad pública.

El predominio de la lógica del mercado y la fragmentación de los ámbitos de acción colectiva en mercados constituidos a partir de intereses específicos produce una ruptura en los códigos comunes, desplaza a la solidaridad como móvil de la integración y la sustituye por una dinámica individualista.

Si bien la gobernabilidad representa el eje vertebral del Estado y permite a su vez establecer el pulso político del régimen, cambios en la manera de construirla hacen que ella sufra severos cuestionamientos por parte de la sociedad que la sostiene y la suscribe o por grupos de presión minoritarios, pero con amplias capacidades de convocatoria y movilización.

En tiempos de ajuste, en que prevalece la confrontación, se dificulta la acción del gobierno de acuerdo con las normas aceptadas. En ausencia de la idea de cooperación, pueden cobrar vigencia proyectos de orden que nada tienen que ver con aceptar las reglas del juego en común, de una vida acorde con un catálogo de valores vinculados con la moral pública o con el respeto a un aparato jurídico y cuya virtud, si es que puede llamársele así, será la de manifestar claridad de objetivos en un ambiente de confusión. ♦