

---

# GOBERNABILIDAD Y MOVIMIENTOS SOCIALES, UNA RELACION DIFICIL\*

---

Marisa Revilla\*\*

---

Cuando nos enfrentamos a la tarea de reflexionar sobre el tema de gobernabilidad y movimientos sociales, como conceptos relacionados entre sí, lo primero que debemos considerar es el campo conceptual al que cada uno de ellos pertenece. La hipótesis subyacente a esta reflexión consiste en que ambos conceptos radican en visiones diferentes de la democracia. Concretamente, se defenderá aquí que la gobernabilidad pertenece a un concepto de democracia relacionado con representación, mientras que los movimientos sociales pertenecen a la democracia entendida, principalmente, como participación. A ello se debe la segunda parte del título, "una relación difícil".

En las páginas siguientes, se explicarán los términos en los que se entiende que estos conceptos provienen de diferentes contextos, la manera en que se relacionan desde esta perspectiva y la forma en la que se podrían relacionar si se movieran en una misma concepción de democracia.

## GOBERNABILIDAD

En este apartado, nos dedicaremos a la revisión del concepto de gobernabilidad, las condiciones en las que emerge, sus componentes y su contexto, en términos de democracia y representación.

Para realizar una primera aproximación al concepto de gobernabilidad, tomamos la definición ofrecida por Alcántara: "el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste" (Alcántara, 1992: 20). Desde este punto de vista, gobernabilidad es definida como la posibilidad de gobernar en sí misma. En este sentido, y siguiendo con los conceptos ofrecidos por Alcántara, ingobernabilidad es "una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental" (ibidem).

Sin embargo, más allá de este concepto práctico de gobernabilidad, éste adquiere su importancia y aparece relacionado con desarrollo democrático, en un sentido *negativo*, "cuando las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que

parecen tener encomendada" (Arbós y Giner, 1993: 6); esto es, cuando las democracias occidentales empezaron a tener problemas en el desarrollo político de sus gobiernos, apareció el concepto de "gobernabilidad" (y sus correlatos como "crisis de...", "ingobernabilidad", etc.) regulando una cierta visión de la democracia a través del establecimiento de las posibilidades y límites de su desarrollo.

En este sentido, Offe hizo un "diagnóstico" de los problemas que afectaban a los sistemas democráticos occidentales desde los años 70, caracterizando la "enfermedad" como "crisis de gobernabilidad". En su argumento, los mismos elementos que permitieron el desarrollo conjunto de democracia y capitalismo, esto es, los partidos políticos de masas y el Estado de Bienestar, devinieron los causantes de esta crisis. La introducción de los partidos de masas en la escena democrática y la dinámica de funcionamiento requerida para la competencia entre ellos, produjeron tres efectos principales: primero, una pérdida de radicalismo ideológico (los programas políticos deben atender los requerimientos del mercado electoral); segundo, una desactivación de los miembros de base (para ser competitivo electoralmente, un partido debe mantener una imagen de consenso interno que implica la reducción de los espacios de conflicto y discusión); y tercero, una creciente heterogeneidad de la base estructural y cultural de estos partidos (que ya no son partidos de clase porque necesitan diversificar su oferta para ser competitivos).

Por otro lado, la emergencia del Estado de Bienestar, como forma de garantizar la cobertura de necesidades básicas (salud, educación, empleo, etc.) a todos los ciudadanos, interfiere en la propia dinámica del capitalismo y desmercantiliza las áreas de cobertura; como consecuencia, esta dinámica produce un debilitamiento de las posiciones en conflicto y convierte a trabajadores y capital en dependientes de la política económica del Estado(1). Vistos en conjunto, los efectos de la aparición de los partidos de masas y del Estado de Bienestar se traducen en una "crisis de gobernabilidad" que tiene los siguientes síntomas:

- Crecimiento constante de las expectativas y demandas que los ciudadanos dirigen al Estado (como consecuencia de la burocratización de los partidos políticos y de la nueva

---

(\*) Traducción de la ponencia "Governability and social movements, an odd relationship", presentada al XVIII Congreso Internacional de LASA, celebrado en Atlanta (USA) entre el 10 y 12 de marzo de 1994.

(\*\*) Investigadora en FLACSO, Santiago de Chile.

---

(1) Para estos temas véase, Offe, 1988.

concepción de los derechos de los ciudadanos propia del Estado de Bienestar) .

- Una erosión de las identidades colectivas y políticas de clase.

- Una pérdida de autoridad por parte del Estado debido a la extensión de sus funciones y responsabilidades, lo que disminuye su capacidad de adoptar decisiones (Offe, 1988: 165) .

Si atendemos a otras definiciones del concepto de gobernabilidad utilizadas por los científicos sociales, los dos componentes esenciales de este concepto son *legitimidad* y *eficacia*. Partiendo de estos componentes, la gobernabilidad es "la cualidad de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo"(2) .

La eficacia del gobierno se define en términos de consecución de sus objetivos y realización de sus funciones. La legitimidad del gobierno consiste en la aceptación de su autoridad por parte de los ciudadanos (ibid.) .

Si volvemos al diagnóstico de Offe, el crecimiento de las expectativas y demandas dirigidas al Estado produce una erosión de su eficacia (su capacidad para satisfacerlas) y, por lo tanto, una pérdida de legitimidad (una erosión de la autoridad del Estado) . Lo que es importante en este concepto de gobernabilidad definido en términos de eficacia y legitimidad es la manera en la que, las demandas e intereses particulares y sectoriales de los distintos grupos sociales, se combinan en la definición del interés general y del orden social que regula (en su definición constante) una sociedad. Aquí es dónde democracia se relaciona con representación para producir gobernabilidad.

El concepto de democracia que impera actualmente está vinculado a la existencia de partidos políticos y elecciones. En estas últimas, un gobierno (el resultante de esas elecciones, compuesto por uno o más partidos) obtiene legitimidad para gobernar. En este proceso de formación de gobierno a través del voto (cada persona vota el programa que, ideológicamente, mejor representa su propio interés) , se define el interés general mediante el programa (las políticas pretendidas y propuestas) que cada partido o coalición de partidos presenta. La legitimidad del gobierno proviene, por un lado, del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejerce el poder (Arbós y Giner, 1993: 57) y, por otro lado, de su propia capacidad (de las instituciones y de los gobernantes) para representar e incluir diferentes intereses en el juego político.

Más allá de la definición del interés general en esta concepción de la democracia, en cierto sentido representación (como su elemento básico) se combina con participación. En estas democracias, los intereses particulares y sectoriales son representados y pueden participar en los espacios dis-

(2) Véanse, Arbós y Giner, 1993: 13; Colomer y Giner, 1993:

puestos por el Estado y el gobierno: se desarrollan canales democráticos para la defensa e introducción de las demandas e intereses sectoriales en el núcleo político.

La cuestión en este punto es si la emergencia de movimientos sociales contribuye a la gobernabilidad o, por el contrario, por ser formas no reguladas de participación, la aparición de movimientos sociales interfiere la capacidad de gobernar. Hemos hecho referencia anteriormente a la tesis de Offe sobre la crisis de gobernabilidad. En su argumento, Offe concibe los "nuevos movimientos sociales" (los que emergen en los años 70 vinculados a temas como las relaciones con el medio ambiente, la conservación de la naturaleza, las posibilidades de la paz y la defensa de los derechos de determinados grupos) , como uno de los proyectos(3) que proveen una vía de salida a esta crisis de gobernabilidad. En el caso de los nuevos movimientos sociales, procuran la reactivación de la sociedad civil a través de la acción directa en los temas que definen su interés (Offe, 1988) .

Antes de avanzar en el tema de la relación entre gobernabilidad y movimientos sociales, atenderemos a la definición de movimiento social utilizada en este artículo.

## MOVIMIENTOS SOCIALES

El concepto de movimiento social con el que trabajamos se define en términos de procesos de identificación y de producción de sentido(4) .

Definimos un *movimiento social* como el proceso de construcción social de la realidad por el cual, situaciones de (auto) exclusión individual respecto de las identidades colectivas y las voluntades políticas que actúan en una sociedad (incertidumbre vivida como pérdida de referentes para la constitución de la identidad individual y colectiva) , se resuelven en procesos de (re) constitución de la identidad colectiva como proceso de reapropiación del sentido de la acción(5) . La emergencia de un movimiento social revela una insuficiencia (asumida individualmente y construida socialmente en la acción del movimiento) en las identidades colectivas preexistentes.

En relación a los movimientos sociales es importante señalar que no toda insuficiencia en las identidades colectivas se resuelve en la constitución de un movimiento social: esta situación puede ser resuelta a través de la vinculación individual a grupos con identidades comunitarias fuertes o a través de la incorporación a otros grupos que ayudan en la producción del sentido de la acción individual y colectiva (asociaciones culturales o deportivas, por ejemplo) . Incluso puede no ser vivida como tal. Lo que es importante en tal

(3) El otro es el del neoconservadurismo.

(4) Para una revisión de identidad y proceso de identificación en los movimientos sociales, véanse, Melucci, 1989, 1991, 1992; Pizzorno, 1986, 1987, 1989. Para el tema de la producción de sentido, véanse las mismas obras de Melucci.

(5) Este tema ha sido trabajado por la autora en la tesis doctoral titulada: "¿Y todo lo que nos mueve nos une? Movimiento social, identidad y sentido: Experiencias contemporáneas en la R.F.A. y Chile", presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España) en noviembre de 1993. Véase también el artículo de la misma autora: "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido". *Zona Abierta* (en prensa)

concepción de los movimientos sociales es que la insuficiencia en las voluntades e identidades colectivas se asume individualmente y se construye socialmente a través de los procesos alternativos de identificación realizados en los movimientos sociales.

En el inicio de este artículo planteábamos que el concepto de gobernabilidad se relaciona con democracia en términos de representación, mientras que los movimientos sociales en términos de participación. Los partidos políticos de masas se constituyen en la principal herramienta de la democracia representativa. Siguiendo este argumento y de acuerdo con la definición realizada de movimiento social, ambos (partidos políticos y movimientos sociales) ocupan áreas de acción diferentes con distintas lógicas: los movimientos sociales mantienen una lógica de identificación y participación en la producción de sentido; los partidos políticos, una lógica de identificación y representación que requiere la constitución previa de identidades colectivas.

Cuando se propone a los movimientos sociales como la vía para superar la crisis de gobernabilidad (Offe) o de legitimidad (Habermas) de las sociedades capitalistas avanzadas, debe evitarse asignarles criterios y modos de racionalidad política propia de los partidos, esto es, la articulación y representación de los diferentes grupos sociales en programas de gobierno y el ejercicio del poder en el desarrollo de políticas concretas. Los movimientos sociales, como formas de acción colectiva no institucionalizada, nunca intentan alcanzar el poder político. Su acción se dirige al desarrollo del proceso de identificación (componente expresivo) y a la obtención de los recursos que permitan tal desarrollo (componente instrumental).

## ¿UNA RELACION DIFICIL?

La cuestión central que estamos trabajando, tal y como ha sido presentada, es si la emergencia de movimientos sociales contribuye a la gobernabilidad de una sociedad o si, por el contrario, implica un cierto quiebre en la capacidad de gobierno. **Atendiendo a la definición de gobernabilidad en términos de eficacia y legitimidad, la aparición de un movimiento social supone una falla en la gobernabilidad de la sociedad en la cual emerge.** Explicemos este argumento.

Como ya hemos visto, este concepto de gobernabilidad se inserta en una definición de la democracia en términos de representación que necesita la constitución de los partidos políticos como elementos de intermediación: los partidos políticos se constituyen en el nivel de actuación entre Estado y sociedad civil. Los partidos representan diferentes intereses sectoriales en un programa de gobierno (a través de su combinación en la definición de un cierto "interés general") e integran diferentes identidades colectivas. Por otro lado, mediante las elecciones, obtienen la legitimidad necesaria para gobernar (el reconocimiento de su autoridad).

En este sentido, si aceptamos que la aparición de un movimiento social define una situación de insuficiencia en las identidades colectivas preexistentes, su aparición puede

significar ingobernabilidad, en términos de ruptura de la legitimidad: si se desarrollan como procesos de (re) constitución de identidades colectivas que pueden suponer la introducción de un nuevo actor social y de nuevas demandas en la escena política, los movimientos sociales cuestionan la capacidad de representación de las identidades políticas preexistentes y, por tanto, su legitimidad (su autoridad para ejercer el gobierno) y su eficacia (su capacidad para atender determinadas "necesidades") (6).

Llegados a este punto se hace necesario insistir en que partimos de la premisa de que la gobernabilidad es un concepto relacionado con democracia representativa, mientras que el movimiento social se relaciona con un concepto de democracia vinculado a participación.

**Desde el punto de vista de la democracia como participación, la emergencia de un movimiento social siempre contribuye a la gobernabilidad.** Si consideramos la democracia, más allá de la capacidad de intermediación y representación de los partidos políticos y de la definición de unas ciertas "reglas de juego", como la posibilidad de participar, individual y colectivamente, en la construcción del "orden" social y político que emana de y regula una sociedad, esto es, como la expresión de las potencialidades de la sociedad civil, la aparición de un movimiento social puede significar la introducción de un nuevo actor en la configuración del orden. En este proceso de (re) constitución de una identidad colectiva y de producción de sentido, inherente al movimiento social, se resuelve la situación de exclusión individual que hemos situado en la base de la aparición de un movimiento social. En este sentido, el movimiento social "dota" de una identidad colectiva a ciertos individuos, define su interés y, por tanto, se constituye como una nueva "voz" de la sociedad civil que puede llegar a participar en la producción del orden y puede contribuir al cambio social.

Si volvemos a los ejemplos utilizados, en el caso alemán, los movimientos sociales, desarrollados como una suerte de "cultura alternativa" (7), conformaron un espacio político que introdujo en escena un nuevo actor político: el partido "Los Verdes" (Die Grünen). En el caso chileno, el movimiento de pobladores (8) contribuyó a la transición democrática como interlocutor que representaba el interés general

(6) Usaremos dos ejemplos para aclarar este argumento. El primer ejemplo es el caso de los llamados "nuevos movimientos sociales" de la R.F.A. que se desarrollan desde los últimos años 70. Aquí, la aparición de los movimientos feminista, ecologista y pacifista, desde el punto de vista que estamos explicando, implicaron, fundamentalmente, una crítica a las políticas desarrolladas por el SPD (Partido Socialdemócrata) en el gobierno: uso de la energía nuclear y construcción de centrales nucleares, aceptación de la economía de mercado, su relación con las fuerzas de la OTAN y su modo autoritario de gobernar (como crítica realizada por estos grupos) Como segundo caso tenemos el desarrollo del llamado "movimiento de pobladores" en Chile durante el gobierno autoritario de Pinochet. En este caso, se articuló en la base popular un movimiento de "supervivencia" como forma de superar las consecuencias de la aplicación de una política económica neoliberal (incremento de la pobreza, tanto "cualitativa" -empeoramiento de las condiciones-, como cuantitativamente) La articulación de este movimiento, como forma de supervivencia y como expresión de una sociedad que soportaba altos niveles de represión, suponía la deslegitimación de un régimen que se había arrogado la legitimidad de su gobierno.

(7) Esto es, se constituyeron como cultura al interior de otra cultura mayor, manteniendo una visión diferente de la sociedad y del orden.

(8) Siempre teniendo en cuenta que, en este caso, se partía de una falta de legitimidad derivada de la propia forma de alcanzar el poder: un golpe de estado militar; también que los regímenes autoritarios disponen de una vía para asegurar la gobernabilidad (en su definición de condiciones que posibilitan la acción gubernamental) sin legitimidad: la represión política y la persecución de la oposición.

(la producción del orden democrático) y su propio interés (la posibilidad de desarrollar un tipo de democracia inclusiva).

Estamos introduciendo aquí, una definición de democracia que permite considerar la gobernabilidad y los movimientos sociales como conceptos complementarios en lugar de opuestos. En ambos ejemplos, los movimientos sociales manifestaron la existencia de "necesidades", demandas y una cierta concepción del orden social y político que no estaban siendo ni satisfechas ni consideradas. Desde la definición de gobernabilidad sobre la base de eficacia y legitimidad, este hecho resulta en la constitución de un círculo vicioso por el cual, el crecimiento de las expectativas y demandas dirigidas al Estado empeora las condiciones de eficacia del gobierno, lo que puede implicar una pérdida de legitimidad y, por tanto, derivar en una crisis de gobernabilidad. Este ha sido el argumento básico para considerar la definición de los límites de crecimiento del Estado como vía para asegurar la gobernabilidad.

La base de este argumento es una concepción de la democracia que significa representación sin participación; una suerte de democracia hecha por los políticos sin la expresión de la sociedad civil(9). Esta es la concepción que está presente en muchos de los estudios e interpretaciones dedicados a los procesos de transición a la democracia desde regímenes autoritarios: estos estudios tienden a explicar el contexto y el desarrollo de estos procesos como un mero juego entre elites(10).

Defendemos aquí una concepción de la democracia que considera la participación de la sociedad civil en la producción del orden. Desde este punto de vista, los movimientos sociales son otra forma más de participar, otra expresión de la sociedad que contribuye a la gobernabilidad política(11).

La democracia (como sistema de gobierno de la sociedad) debe combinar, para ser tal, representación en el nivel del Estado y de sus instituciones con participación en el nivel de la sociedad civil. Gobernabilidad, participación y movimientos sociales se conciben así como elementos del "deseado orden democrático".

## BIBLIOGRAFIA

Alcántara, Manuel (1992) : "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino, Mauricio (ed.) : *Cambio político y gobernabilidad*. México D.F.: CONACYT; 19-55.

- Arbós, Xavier; Giner, Salvador (1993) : *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Borón, Atilio (1993) : *¿Democracias ingobernables? Una aproximación al estudio de las experiencias latinoamericanas a partir de los años 80*. (borrador para la discusión, mimeo).
- Calderón, Fernando; Dos Santos, Mario (1989) : "Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la constitución de un nuevo orden", en Viola, E.J.; Scherer-Warren, I.; Kruschke, P. (eds.) : *Crise política, movimentos sociais e cidadania*. Florianópolis: Ed. De UFSC; 13-37.
- Colomer, Josep; Giner, Salvador (1993) : "Gobernabilidad ¿para qué?". *Claves*, 35: 2-5.
- Habermas, Jürgen (1988) : "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas". *Ensayos políticos*. Barcelona: Península; 113-134.
- Lechner, Norbert (1986a) : *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Lechner, Norbert (1986b) : "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?". *Zona Abierta*, 39/40: 69-93.
- Melucci, Alberto (1989) : *Nomads of the present. Social movements and individual needs in contemporary society*. Londres: Hutchinson Radius.
- Melucci, Alberto (1991) : "La acción colectiva como construcción social". *Estudios Sociológicos*, IX: 26; 357-364.
- Melucci, Alberto (1992) : "Che cosa é «nouvo» nei «Nuovi Movimenti Sociali»?". *Sociologia*, 26 (2-3) : 271-300.
- Nun, José (1991) : "La democracia y la modernización, treinta años después". Ponencia presentada al XV Congreso Mundial, IPSA, Buenos Aires (Argentina).
- Offe, Claus (1988) : *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Offe, Claus (1990) : *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Pizzorno, Alessandro (1986) : "Sur la rationalité du choix démocratique", en Birnbaum, P. (ed.) : *Sur l'individualisme: théories et méthodes*. París: FNSP; 330-369.
- Pizzorno, Alessandro (1987) : "Considerazioni sulle Teorie dei Movimenti Sociali", en Cohen, J.H. et al.: *Problemi del Socialismo, 12, I Nuovi Movimenti Sociali*. Milano: Franco Angeli; 11-27.
- Pizzorno, Alessandro (1989) : "Algún otro tipo de alteridad: Una crítica a las teorías de la elección racional". *Sistema*, 88: 27-42.
- Tironi, Eugenio; Lagos, Ricardo (1991) : "Actores sociales y ajuste estructural". *Revista de la CEPAL*, 44: 39-54.

(9) Para la revisión de esta crítica, veáanse los trabajos de Borón, 1993 y Nun, 1991.

(10) Para una revisión de los argumentos teóricos aplicados al estudio de transiciones, véase, Remmer, Karen (1991) : "New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy", *Comparative Politics*, vol. 25, n° 4: 479-495. En España ha aparecido recientemente un trabajo dedicado a la revisión del proceso español de transición considerando el papel jugado por la sociedad civil. Véase, Pérez Díaz, V. (1993) : *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza.

(11) Siempre considerando que los movimientos sociales pueden existir o no, es decir, que no son un componente institucionalizado de la democracia en la forma en que lo son, por ejemplo, los partidos políticos.

## RESUMEN

La autora contrapone dos concepciones de democracia, según se ponga al acento en los aspectos representativos o participativos del sistema político. Desde esta perspectiva, considera que el concepto de gobernabilidad suele relacionarse con la representación, mientras que los movimientos sociales se insertan en la problemática de la participación. La unilateralidad de cada enfoque tiene como consecuencia una dificultad grande de relacionar ambas cuestiones.

Frente a ello, la autora considera necesario abodardas desde una perspectiva de complementariedad, en lugar de la contraposición excluyente que tiende a dominar en muchos análisis políticos. En este sentido, representación y participación, gobernabilidad y movimientos sociales, deberían estudiarse desde sus posibilidades de articulación de cara a la producción de un orden democrático consolidado.

## ABSTRACT

The author contrasts two conceptions of democracy, from the point of view of the relative importance of, alternatively, representative or participatory aspects of the political system. From this approach, the concept of governability is usually related to representation, whilst social movements are inserted in the field of participation. These perspectives are unilateral, and it implies a great difficulty in connecting both questions reciprocally.

On the contrary, the author demands for a complementary approach, putting aside the excluding opposition that tends to dominate in a lot of political analysis. In this sense, representation and participation, governability and social movements, should be studied from their possibility of articulation, in order to produce a consolidated democracy.