

Teoría y significado de la participación no Institucionalizada

En la Comunidad de Aragón

Bellaterra, febrero de 2009

Àrea de Participació i moviments socials
Institut de Govern i Polítiques Públiques

Equip d'investigació:
Ricard Vilaregut
Raimundo Viejo

Direcció / coordinació:
Marc Martí

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona


IGOP
Institut de
Govern i
Polítiques
Públiques

Amb el suport de:

Milenium 3

Edifici MRA 1ª planta
Campus UAB
08193 Bellaterra
+34 93 586 88 14

Escola de polítiques socials i urbanes
Urrutia, 17
08042 Barcelona
+34 93 407 62 03

<http://igop.uab.cat>
gr.igop@uab.cat

SUMARIO

1. Introducción.....	3
1.1 Presentación del Informe	3
1.2 Objetivos y fases.....	4
2. La participación no institucional	6
2.1 Propuesta y elaboración marco teórico	6
2.2 Problematización del objeto de estudio	7
3. Democracia y política contenciosa.....	11
3.1 La participación ciudadana en la esfera pública.....	11
3.2 Tres enfoques teóricos (ante la política contenciosa).....	18
3.2.1 El enfoque liberal	19
3.2.2 El enfoque neorrepublicano.....	21
3.2.3 El enfoque autónomo	24
3.3 Líneas de intervención ante la política contenciosa	27
3.3.1 Modelo liberal.....	27
3.3.2 Modelo neorepublicano.....	29
3.3.3 Modelo autónomo	32
4. Propuesta de investigación	36
4.1 Política contenciosa y análisis de marcos	36
4.2 El caso Gran Scala.....	41
5. Bibliografía	45
5.1 Sobre democracia y governance	45
5.2 Sobre Movimientos sociales.....	46
5.3 Sobre Marcos Interpretativos.....	46
6. ANEXOS	48
6.1 Fichas seminarios.....	48

ÍNDICE FIGURAS

Figura 1. Cuadro de negociación de significados	40
Figura 2. Esquema de diseño de investigación del caso Gran Scala	44

1. Introducción

1.1 Presentación del Informe

A raíz de la elaboración del Mapa de los Órganos y Procesos Participativos del Gobierno de Aragón, la Dirección General de Participación Ciudadana de la Comunidad de Aragón se plantea un análisis de la situación de la participación no institucional aragonesa, es decir, aquella participación que se desarrolla al margen o no liderada por la Administración Pública. A nivel teórico, ello se traslada en la profundización sobre la teoría y significado de la participación ciudadana desarrollada en contextos no institucionalizados.

La justificación del proyecto viene dada por la necesidad de un encuadre teórico sobre este amplio marco de acción ciudadana, que pretende ser un primer paso para avanzar en el conocimiento de este espacio, con el efecto colateral de conocimiento y mejora relacional entre la participación ciudadana inspirada o liderada por las instituciones –mediante órganos, procesos- y la participación ciudadana generada por y desde la sociedad civil, en su dimensión más social y con voluntad de intervención e incidencia política.

Aunque las instituciones del Estado tiendan a querer abarcar cualquier forma de participación política, la realidad es que existen múltiples y variadas fórmulas autónomas de participación. Existen fórmulas no convencionales de hacer política que se caracterizan por la participación intensiva de la ciudadanía y que pueden entrar en contradicción con la política institucional. Estamos hablando de prácticas participativas en las cuáles la administración no asume el liderazgo de la participación; ya sea porque son iniciativa de la sociedad civil o porque gozan de un alto grado de autonomía respecto a las instituciones. Entre estas prácticas que se dan al margen de la administración encontramos las manifestaciones, las protestas, los centros sociales autogestionados, los procesos autónomos de desarrollo comunitario, la actividad asociacionista, etc. Estas formas de participación política no convencional constituyen espacios autónomos de transformación social que, en mayor o menor interacción con los espacios institucionales, pueden contribuir a dar respuestas colectivas (desde la libertad, la igualdad y la diversidad) a los problemas complejos de nuestras sociedades (Subirats, 2006).

Con el objeto de analizar, sistematizar y estudiar este espacio social, la Dirección General de Participación Ciudadana de la Comunidad de Aragón se ha puesto en contacto con el Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona para recibir asesoramiento en esta materia, puesto que el IGOP posee cierta experiencia en investigación sobre participación ciudadana. Además, actualmente está elaborando el citado Mapa de los Órganos y Procesos Participativos del Gobierno de Aragón, proyecto en el que en un principio se estudió la posibilidad de encaje o complementación. La opción finalmente escogida fue la de separar ambos estudios, entendiendo que las perspectivas de análisis eran tan

diferentes que no podían ser sistematizadas bajo un mismo prisma analítico, y presentar los informes de forma separada.

Así, bajo el nombre de *Teoría y significado de la participación no institucionalizada en la Comunidad de Aragón*, surge un proyecto en la que han colaborado – y encargado- la misma Dirección General de Participación Ciudadana, el grupo de investigación en democracia participativa y movimientos sociales del IGOP y la consultora aragonesa Milenium3, Servicios de Gestión del Conocimiento.

El estudio está estructurado en base a tres apartados, que corresponden a las tres fases que compone el informe. Una primera fase corresponde a la propuesta inicial de investigación de la participación que llamábamos no institucional. Una fase marcada por la búsqueda de perspectivas de análisis que pudieran encajar con los objetivos delimitados previamente; lecturas especializadas, seminarios internos y externos y entrevistas a expertos en la materia nos llevaron a la conclusión de replantear y adecuar los objetivos en base a las posibilidades metodológicas. La segunda fase, bautizada en el capítulo como *democracia y política contenciosa*, nos centramos en las posibilidades relacionales – entre institución estatal y instituciones sociales- que conlleva los diferentes sistemas normativos democráticos (liberal, neorepublicano, autónomo), en una definición compartida de participación ciudadana, así como el desarrollo conceptual de la política contenciosa, entendida como el escenario conflictual entre los diferentes actores que intervienen en la arena sociopolítica. Y en una tercera fase, esta de futuro, presentamos una propuesta de investigación en base al caso Gran Scala, debido a que este conflicto -en estos momentos en momentos de espera- creemos puede tener una buena aplicación práctica que recoja la parte teórica desarrollada en los dos partes anteriores. La extensa bibliografía utilizada, clasificada según las aportaciones teóricas emitidas, dan por finalizado este informe.

1.2 Objetivos y fases

El proyecto ha pasado por dos fases, en el proceso de las cuales se han cambiado substancialmente los objetivos, que han sido re actualizados a la problematización observada en el transcurso del estudio.

Primera fase

En un principio se partió de una aproximación conceptual amplia de la participación y bajo el apriorismo que la participación política no acaba en los mecanismos impulsados por las instituciones gubernamentales. Así, por prácticas no institucionalizadas de participación ciudadana se entendían todas aquellas prácticas de participación política que se dan al margen o en paralelo a las generadas por la administración. Y si para analizar la participación institucional, nos tendríamos que fijar en los órganos y procesos que son creados, liderados o estimulados desde las instituciones para facilitar la intervención de la ciudadanía – organizada o no- para su intervención en la definición de políticas públicas, cuando hablamos de la participación

no institucionalizada también deberíamos concretar de qué estamos hablando, a qué actores nos referimos, como se organizan e interaccionan con la administración y sobre su voluntad de incidir – o no- en las políticas públicas, buscando otras formas de vida, de relato propio, más allá de las instituciones. Seleccionar, delimitar y reconocer este espacio de participación no institucionalizado y sus posibilidades relaciones con espacios gubernamentales eran los principales retos a conseguir, que no escondían una pretensión más amplia: La de abrir una puerta al estudio, sistematización y reconocimiento de un espacio político no institucionalizado, el cual no por ello deja de ser participación ciudadana y/o política.

En este contexto y bajo los parámetros señalados se desarrolla un diseño de investigación que tenía como objeto realizar los siguientes puntos:

-
1. Identificar, sistematizar y delimitar las diferentes tipologías de participación no institucionalizada de la Comunidad de Aragón.
 2. Realizar un mapa de los espacios de participación no institucionalizada, a contrastar con el mapa de la participación institucional.
 3. Desarrollar un caso de estudio en profundidad, a seleccionar, de un movimiento o plataforma de la Comunidad Autónoma de Aragón.
-

Segunda fase

A lo largo del desarrollo de la primera fase, confirmada en la segunda, se observaron algunos problemas que finalmente obligaron a resituar la investigación así como replantear los objetivos. En un primer momento (fase 1) se realizó una exploración de los diferentes espacios de participación no institucionalizada, y establecer los criterios por los que incluiríamos los diferentes actores (plataformas, movimientos, asociaciones, sindicatos, grupos de presión, etc.). Y para ello deberíamos teorizar sobre el objeto de estudio, la que se conoce como sociedad civil. Ampliaremos este punto en el apartado metodológico; ahora apuntamos los objetivos actualizados, que son los que dan forma este informe.

-
1. Desarrollar un modelo teórico de las formas de participación ciudadana inspiradas por actores no institucionalizados de la Comunidad de Aragón. A nivel concreto se plantea revisar los tres modelos normativos democráticos y analizar sus potencialidades en relación a la participación desde y con la sociedad civil (implicaciones, limitaciones, oportunidades).
 2. Desarrollar un diseño de investigación que proponga un sistema de relaciones entre los diferentes espacios de participación ciudadana – institucional versus institucionalizada- en base a un caso/conflicto de la comunidad de Aragón. Se opta por la metodología de los marcos interpretativos como instrumento, y el caso Gran Scala como su posible aplicación práctica.
-

2. La participación no institucional

2.1 Propuesta y elaboración marco teórico

Como acabamos de relatar, este proyecto ha contenido dos fases, con dos objetivos diferentes, delimitadas por unos procesos enlazados entre ellos, que han configurado unos objetivos más posibles. En este apartado metodológico detallaremos todo el proceso y las herramientas utilizadas en la primera fase. La finalidad era la de acotar y dimensionar el objeto de estudio para poder plantear posteriormente una metodología de análisis adecuada a dicha realidad.

Esta tarea se llevó a cabo mediante las siguientes acciones:

- Exploración de las diferentes formas de participación ciudadana no institucionalizada, propias de las redes sociales de la Comunidad de Aragón. Se pretendía tener un mapa generalista de las movilizaciones y otros procesos participativos relevantes durante el periodo 2003-08.
- Identificación los actores no institucionales colectivos y su tipología con el objetivo de realizar una clasificación temática en relación a las consejerías de la Comunidad Autónoma (por ejemplo: movimiento ecologista-consejería Medio Ambiente) para así contraponer los espacios de participación ofrecidos por la institución y los generados por el propio movimiento (manifestaciones, plataformas, asambleas, etc).
- Realización de entrevistas exploratorias a informantes clave de algunos movimientos sociales de Aragón. Se pretendía obtener información sobre su propia organización, de la red social en general, así como de la relación con la institución gubernamental.
- Estudio, vaciado y descripción mediante documento de las diferentes corrientes teóricas susceptibles de ser válidas para la realización de grupos de discusión. Teoría sobre sistemas normativos, movimientos sociales, sociedad civil, participación ciudadana y análisis de redes.
- Realización de un primer seminario de discusión en el marco del grupo de investigación de democracia participativa y movimientos sociales del IGOP, analizado posteriormente con el equipo técnico de Milenium 3.
- Realización de un segundo seminario de discusión con expertos –de Barcelona y Zaragoza- de las diferentes disciplinas teóricas señaladas en el primer punto, analizado posteriormente con el equipo técnico de Milenium 3.

Devolución de los resultados

- Valoración conjunta de los resultados y los dos seminarios entre los responsables del proyecto del IGOP y el equipo técnico de Milenium 3 para indagar sobre las posibles aplicaciones empíricas señaladas en el tercer objetivo.

- Realización de un documento con los resultados obtenidos que incluya un diseño de investigación que incorpora una propuesta de mejora relacional entre actores.
- Organización de unas jornadas abiertas de presentación de los resultados obtenidos. Las jornadas deberían poder provocar un debate abierto sobre la relación entre actores, órganos y procesos liderados por la institución gubernamental y los liderados por la sociedad civil.

2.2 Problematicación del objeto de estudio

Decíamos que lo largo del desarrollo de la primera fase, se observaron algunos problemas que finalmente obligaron a resituar la investigación para conceptualizar el concepto de sociedad civil. Una conceptualización en la que uno de los problemas era determinar los límites y su interacción con el concepto, puesto que algunos autores incluyen también al Estado y el mismo mercado en el mismo concepto. Johan Keanne (1992) entiende la sociedad civil como *“un agregado de instituciones, los miembros de los cuales participan de un conjunto de actividades no estatales (producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua) que preservan su identidad a la vez que ejercen todo tipo de presiones y control sobre las instituciones del Estado”*. Otra definición es la de Cohen y Arato (1992) según la cual la sociedad civil *“es la esfera de interacción social comprendida entre la economía y el Estado, formada por la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de las asociaciones (en particular por las de carácter voluntario), los movimientos sociales y las formas de comunicación política”*. La diferencia recae en el interés general y la no búsqueda del lucro, contrapuesta al interés por el control y la gestión del poder (Estado) y la búsqueda de satisfacción individual y lucrativa (el mercado y sus agentes). El problema, la inclusión de la familia como parte de la sociedad civil, que nos aleja del modelo de participación no institucionalizada y contenciosa que proponemos.

En este sentido, debido a los parámetros teóricos en los que trabajamos, la definición que más nos acerca al modelo de participación extensiva que proponemos, es la de Jesús Casquete (1998). Este autor, con el objetivo de diferenciar sociedad civil de sociedad a secas, acuerda que *“sociedad civil incluye a ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública con el objeto de expresar sus intereses, pasiones e ideas, así como para intercambiar información, conseguir objetivos comunes y efectuar demandas al Estado”*. En este caso, el actuar colectivamente sería aquello que más nos acercaría al encaje normativo y teórico de nuestro modelo, más proclive a potenciar el eje colectivo de la participación que a la participación individual.

Distintos grados de formalidad

Si consideramos que la participación ciudadana es cualquier práctica política a través de la cual la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público, entonces nos encontramos con una gran diversidad de formas de participación ciudadana en el ámbito local. Además de distinguir entre las prácticas

institucionales y las no institucionalizadas, nos resulta necesario también distinguir entre las prácticas formales y las informales para componer mejor la tipología de experiencias de participación ciudadana. Entendemos que la separación que proponemos, entre prácticas formales y prácticas informales, es una separación relativa, ya que podemos encontrar prácticas con distintos grados de formalidad/informalidad.

Por prácticas participativas formales entendemos todas aquellas que gozan de un cierto grado de reconocimiento formal, ya sea mediante una regulación, mediante el uso de un método determinado o mediante un cierto grado de sistematización de la práctica participativa. En esta categoría encontraremos los órganos estables de participación, los marcos jurídicos relativos a la participación ciudadana o los procesos participativos con un mayor o menor grado de planificación y sistematización.

Entendemos por prácticas participativas informales todos aquellos canales informales (institucionales o no) a través de los cuales la ciudadanía (organizada o no) puede incidir en la toma de decisiones públicas. Se incluyen aquí todas aquellas formas de relación entre la administración y la ciudadanía que no gozan ni de una regulación explícita ni de un cierto grado de sistematización.

Con esta segunda categoría queremos recoger por un lado, todas aquellas prácticas deliberativas que, sin necesidad de ser sistematizadas o reglamentadas, puede utilizar el gobierno local para elaborar políticas públicas de una forma participativa. Y, por otro lado, queremos recoger también todas aquellas prácticas de acción colectiva caracterizadas por un alto grado de informalidad, más típicas de la democracia radical/autónoma como las protagonizadas por los movimientos y redes sociales (Casquete, 1998; Ibarra et al, 2002).

En base a estos parámetros, se realizó un primer seminario con el objeto de obtener una propuesta de clasificación de las diferentes formas de acción colectiva (asociaciones, movimientos, redes, plataformas,). Se propusieron estos criterios:

1. **Incidencia política (con o sin voluntad de ello):** nos referimos a las diferentes maneras de incidir política y públicamente, bien de forma directa o instrumental, bien con voluntad de incidir al poder público o no. En este sentido, definiremos dos tipos de incidencia, la sustantiva y la simbólica. Como sustantiva entendemos la voluntad de impactar en cambios en las políticas gubernamentales sea a través de procesos de interlocución directos con la administración o bien indirectos (manifiestos, etc.). Como simbólico nos referimos a la incidencia en los marcos culturales-cognitivos de la sociedad a través de la difusión de los valores y discursos de la red o movimiento, o bien desde una perspectiva que no contempla o no reconoce, total o parcialmente, las bases socioeconómicas del actual modelo político y social.
2. **Innovación democrática y generación de capital social:** estamos hablando de atributos que habrán de tener los colectivos, organizaciones o entidades, que con su actividad promuevan o generen procesos de innovación democrática

(organizativas, transparentes, de concepto) o bien generen capital social en su versión de promoción cívica desarrollado por Putnam (1993). Quedan excluidas por tanto, los grupos u organizaciones que no busquen explícitamente el interés general i/o sean de tipo lucrativo.

3. **Participación colectiva:** movimientos, colectivos, redes, federaciones de segundo nivel, plataformas, campañas, espacios estables o no de movilización, de coordinación puntual o estable que realicen actividades de acción colectiva que mantengan la voluntad de incidencia política desarrollada en el primer punto, y generen capital social desarrollado en el segundo punto. Se descartan, a priori, aquellas experiencias de tipo individual, por no considerarse inherentes al modelo teórico participativo y contencioso que proponemos.

De acuerdo con esta propuesta teórica de clasificación se intentó operacionalizar estas variables al contexto social aragonés y sus actores sociales, con un resultado imposible: la casuística de cada movimiento, plataforma y asociación no se ajustaba a una propuesta de sistematización del tejido social aragonés, y las diferentes propuestas de acción colectiva eran tan diferentes entre sí que resultaba difícil su sistematización. Se descarta realizar un modelo que pudiera contraponer la participación institucional y la no institucionalizada a través de ejes temáticos, por resultar una comparación difícil de sostener debida a su manifiesta incompatibilidad entre intereses, prácticas, situación en relación al sistema político (conflicto entre legitimidad y legalidad), marcos cognitivos y transversalidad temática. Se realiza un segundo seminario -prevista en la segunda fase- con expertos de diferentes disciplinas y diferentes realidades – Barcelona y Zaragoza- para entrever los posibles caminos teóricos y prácticos. Este seminario se plantea a través de una selección de textos sobre participación política, sistemas normativos, análisis de redes y movimientos sociales.

Las grandes cuestiones planteadas fueron:

A nivel teórico, esclarecer y precisar las diferencias entre algunos conceptos

- Institucional/ no institucional: se refieren a la dimensión política, *policy/polity*. En la composición del *politics* hay conflicto de intereses, mientras en la del *policy* hay consenso. El término “no institucional” no explicita la connotación de participación al margen de la administración. En este sentido, se debería elegir y esclarecer las comprensiones que atribuimos al concepto de la participación no institucional. Son términos a ser mejor explorados, afín de poder encontrar una definición más exacta.
- Hay muchas organizaciones y centros sociales, gestionados por la sociedad civil, reconocidas por el y con prácticas regladas. Este tipo de tercer sector es ejemplo perfecto de instituciones que también se pueden llamar de públicas no estatales. Sin embargo, denominar las experiencias como “no estatales” también es problemático, ya que, aunque no hayan sido formalmente puestas en marcha por el , pueden haber sido impulsadas y fomentadas por actores estatales.

- Concebir que las relaciones ciudadanas y las acciones y manifestaciones sociales son actos políticos. *De la misma manera, considera que el término “participación política” es más adecuado que “participación ciudadana”, aunque los dos son utilizables. Este es un debate abierto que merece más profundización.*

A nivel metodológico, deberían introducirse cambios en relación a los objetivos

- Clarificar, definir y delimitar los objetivos: mejorar la implicación los actores políticos, impulsar la participación, mejorar los órganos, mediación de intereses...
- Clarificar, definir y delimitar el objeto de investigación: eje temático, el territorio, los actores específicos- individuales y colectivos- , los fines de las instituciones, el de las organizaciones civiles, etc.
- Se deberían definir preguntas como: ¿Qué no es participación política? ¿Quién la hace (individualmente y/o colectivamente)? ¿Quién la promueve? ¿Cuales son los repertorios de acción? ¿Cuáles son las finalidades de la acción? ¿A quién se dirige la acción?
- Estudiar no tanto las organizaciones sino las redes. Se propone seleccionar tres momentos de movilización y analizar como se organizan y relacionan los actores participantes en un conflicto.

Principales conclusiones del seminario

- Se constata la posibilidad de algunos consensos teóricos sobre conceptos así como la posibilidad de posibles metodologías de acorde con los nuevos objetivos a plantear.
- Se constata que la conceptualización de la participación política más allá de la institución gubernamental presenta seria dificultades de sistematización y clasificación.
- Las discusiones presentan más dudas que certezas en relación al principal objetivo del estudio (el mapa) que deberá reformularse para su definición más delimitada.

En base a este recorrido y sus resultados, se cambió el rumbo de la investigación para proponer los objetivos ya expuestos en el apartado 1.2. Dicho en otras palabras, se pasó de entender la política no institucional como deudora o condicionada por la política institucional, apartándola y revalorizándola al mismo tiempo como una práctica política que deberá ser analizada en relación pero no condicionada, por la liderara por las instituciones surgidas del Estado. Para ello requiere realizar un encuadre teórico, vinculando la participación ciudadana, la democracia y sus modelos, y por último la conceptualización de la política contenciosa, especialmente adecuada para situar los análisis en contextos conflictuales.

3. Democracia y política contenciosa

3.1 La participación ciudadana en la esfera pública

La participación ciudadana en la esfera pública puede manifestarse de múltiples maneras, de acuerdo con el perfil de los actores implicados, sus relaciones con actores gubernamentales y no gubernamentales y los objetivos de la acción (Font y Blanco, 2003). Es preciso por tanto, identificar los distintos espacios, prácticas y canales de participación que pueden ser llevados a cabo tanto desde la esfera gubernamental como desde la sociedad civil, y adaptarlos al contexto aragonés. Para esto, es importante explicitar que determinados formatos de participación y acción social, plenamente legítimos del punto de vista del derecho al autogobierno y de la búsqueda por la maximización de las libertades, pueden extrapolar ciertos principios que constituyen la lógica de funcionamiento de cada sistema democrático y/o realidad local. Con esto, se exige formas de pensar el papel y la organización del – en este caso la administración autonómica y local- que sean adaptables a estas nuevas demandas sociales.

Los formatos en que la participación ciudadana en asuntos públicos se hace posible y la forma como la esfera estatal interactúa con la sociedad civil es lo que configura finalmente los modelos de democracia. Las diferencias se ubican principalmente en el papel que se atribuyen a los ciudadanos para la gestión y control de los asuntos públicos, desde estructuras sociales y estatales, y la forma en que el regula las relaciones, acciones y creaciones sociales. Para observar, analizar y evaluar los modelos democráticos que se exige, y parcialmente se pone en marcha, en determinada realidad socio política, se hace necesario identificar las distintas prácticas de innovación y participación ciudadana.

La observación de la participación ciudadana debe basarse en identificar en qué medida y de qué manera (con qué grado de calidad o radicalidad) se están adoptando elementos o prácticas propias de los modelos que aquí denominaremos como *liberal*, *neorrepblicano* y *autónomo*. No se trata de clasificar las prácticas como de uno o de otro modelo, sino de verificar las modalidades de implicación y reivindicación de los ciudadanos en la esfera pública para comprender sus dinámicas. Para poder avanzar en la conceptualización de nuestro objeto de estudio, queremos remarcar el puente necesario entre la abstracción epistemológica de *democracia participativa* y su materialización en prácticas concretas de *participación política*.

El término *democracia participativa* nos sitúa en el plano simbólico-institucional de *La Política*: estructuración de la relación entre el y la ciudadanía, gestión del conflicto de intereses, confrontación ideológica, relaciones entre actores, etc. Es lo que en inglés se denomina *polity*. Y las prácticas y experiencias de participación ciudadana se sitúan en el plano del *policy*, de *las políticas*, pues inciden en la elaboración de políticas públicas concretas, que directamente afectarán la vida de los ciudadanos.

Son las prácticas de participación ciudadana en determinada ciudad, municipio o barrio que determinarán el modelo de democracia existente. Una vez explicitado los modelos democráticos que conviven entre sí, resulta necesario especificar qué tipos de prácticas tienden a uno y otro modelo que nos centraremos en analizar. Es evidente que cada sociedad y contexto local tiene sus especificidades históricas, culturales, políticas y sociales, que determinarán sus variaciones en el formato de la participación ciudadana y crearán su propio modelo democrático. Así, la tipología de modelos democráticos que presentaremos y la tipología de participación ciudadana y modelo relacional a seguir sirven como referenciales para comprender la diversidad de prácticas existentes. Admitimos que la creatividad social es capaz de generar en cada localidad nuevos formatos participativos y cooperativos, nunca antes detectados, y que por lo tanto, debemos estar dispuestos a un análisis abierto a esta creatividad, evitando el sesgo que nos traerían modelos y formatos apriorísticos de participación.

Participación ciudadana: ¿una definición compartida?

Hablamos de distintas formas de hacer participación ciudadana, pero ¿qué entendemos por participación ciudadana? Resulta difícil encontrar una definición compartida sobre qué es la participación ciudadana, sobretudo si se pretende que esta definición tenga la capacidad de establecer una frontera clara entre qué es participación ciudadana y qué no lo es.

De hecho, en un estudio realizado en el marco del Observatorio Internacional de Democracia Participativa se llegó a la conclusión que no existe una definición para el término “democracia participativa” como concepto homogéneo y universal. La diversidad de las prácticas participativas y la heterogeneidad de las realidades sociales, políticas, económicas y culturales dificultan enormemente la posibilidad de encontrar una definición útil para todas las experiencias.

Sin embargo, existen algunos puntos de acuerdo que nos permiten presentar una definición más genérica sobre el término “participación ciudadana”. En este sentido, entendemos como las prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. Debajo de este paraguas, la participación ciudadana engloba una gran cantidad de prácticas: desde el voto en unas elecciones representativas hasta cualquier forma de acción colectiva de protesta o reivindicación. Por tanto, la incidencia, o para ser más precisos, la voluntad de incidencia sería el criterio que creemos más relevante a la hora de entender y valorizar lo que entendemos como participación ciudadana y/o política.

Dentro de este amplio abanico de posibilidades que nos abre esta definición de la participación ciudadana, se detecta distintos grados de su intensidad y del empoderamiento de los ciudadanos, desde los canales abiertos por gobiernos en las democracias participativas: información, comunicación, consulta, deliberación y decisión (Arnstein, 1969).

A nuestro entender, podemos hablar de prácticas de participación ciudadana cuando estas se sitúan en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión. Diferenciamos

estas prácticas de las que se basan en la información o comunicación, en las cuales predomina una lógica de relación unidireccional entre la administración y la ciudadanía y, en consecuencia, no persiguen conseguir que la ciudadanía pueda incidir en la toma de decisiones públicas. Sin la aspiración o la capacidad de incidir desde la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito público y en valores de la sociedad, no reconocemos *cualquier* experiencia como participación ciudadana.

Esto no quiere decir que este tipo de prácticas informativas y comunicativas no sean necesarias para establecer una buena democracia participativa local. Es evidente que cualquier modelo democrático tendrá una mayor calidad democrática en la medida en que sea más transparente. Sin duda, las prácticas informativas y comunicativas, llevadas a cabo desde la honestidad y no desde la manipulación, facilitan el desarrollo de modelos democráticos más transparentes.

Intentando concretar un poco más esta definición inicial del término *participación ciudadana*, entendemos que debemos centrarnos en aquellas prácticas propias de un modelo de *democracia participativa* y *democracia radical*, en contraposición a las participaciones propias de una *democracia representativa*. Así, quedan fuera de nuestro objeto de nuestra categorización, el voto en las elecciones, la militancia en partidos políticos, la participación en mítines y en campañas electorales, entre otras prácticas que la democracia representativa busca formalizar y desde las cuales el modelo liberal-representativo busca expandir.

Tres modelos teóricos y la gestión de la política contenciosa. La política en los límites constitucionales

La participación política no siempre se desarrolla de acuerdo con los cauces institucionales previstos por el marco legal. En ocasiones, los regímenes políticos han de hacer frente a procesos de movilización social que escapan a las previsiones de su constitución formal, esto es, del documento escrito que formaliza el marco de relación entre instituciones, entre ciudadanos y entre ciudadanos e instituciones bajo el mando de un poder soberano (en nuestro caso, la Constitución de 1978). Dado que en el mundo real no existen sistemas políticos perfectos, capaces de hacer frente a todos los asuntos políticos con un único y definitivo marco institucional, cualquier sistema habrá de hacer frente, en mayor o menor medida, a formas de política imprevistas e imprevisibles, ligadas al devenir de las sociedades y a la gestión de los conflictos que de éste se derivan.

La razón de lo anterior radica en un problema consubstancial al constitucionalismo moderno: la imposibilidad de constitucionalizar el poder constituyente o, si se prefiere, la imposibilidad de alcanzar la constitución perfecta. Ello no obsta, claro está, para que unas constituciones se hayan demostrado más duraderas que otras, o para que algunas constituciones realicen mejor que otras aquellos cometidos que se proponen. Sin embargo, incluso las constituciones más antiguas en vigor, como también las constituciones más eficientes que se conocen han de hacer frente a acontecimientos que cuestionan sus órdenes políticos respectivos y se han de reajustar a las exigencias de los cambios políticos de cada momento introduciendo innovaciones,

cambios parciales o enmiendas constitucionales a fin de asegurar el buen funcionamiento del sistema político. Aún así, a veces no resulta necesario llegar a este punto, bastando con una acertada gestión del conflicto desde los recursos institucionales existentes para resolver aquello que pueda haber de contingente e imprevisto en una situación. Pero si cuando siendo necesario, este reajuste no tiene lugar, puede incluso llegar a suceder que un orden político se derrumbe por medio de alguna forma de participación política no institucionalizada y de extrema radicalidad; ya se trate de un golpe de , una revolución o cualquier otra modalidad.

Aunque no hay ningún tipo de régimen político que esté a salvo de este riesgo por definición, no todos se encuentran en igualdad de condiciones a la hora de hacer frente a los imprevistos. La evidencia empírica demuestra que, dentro de unas condiciones mínimas de sustentabilidad, las democracias son los regímenes políticos con mayor adaptabilidad al medio y largo plazo. De ahí evidencias empíricas como su extraordinaria difusión global en el último siglo o que los regímenes más antiguos hoy en vigor sean democráticos y más concretamente, pertenecientes a un tipo de democracia particular: la democracia liberal.

La democracia, en general (y no sólo su variante liberal), es el único tipo de régimen político conocido que consigue institucionalizar la incertidumbre por medio de los procedimientos que le son característicos (debate público, votación, etc.). Piénsese, por ejemplo, en la modalidad de participación institucionalizada por excelencia en un régimen democrático: la toma de decisiones por medio del voto. De acuerdo con sus fundamentos procedimentales, la democracia opera en una incertidumbre que le es propia, sin necesidad de conocer de antemano el resultado de las votaciones. Dicho de otro modo: el día de las elecciones, cualquier resultado es posible (aunque algunos resultados sean más probables que otros). Si el resultado fuese conocido con total exactitud podríamos afirmar que no hay democracia (el clientelismo, la manipulación de la opinión y aun otras formas de corrupción se caracterizan, precisamente, por reducir de manera sustantiva el umbral de incertidumbre necesario para que un proceso pueda ser democrático).

A diferencia de los regímenes autocráticos, por lo tanto, las democracias consolidadas se encuentran mucho mejor capacitadas para hacer frente a las contingencias que les pueda deparar el porvenir (crisis económicas, catástrofes naturales, etc.). A pesar de ello, esta mayor adaptabilidad a contextos cambiantes no les asegura una estabilidad permanente. En rigor, la democracia no es un de cosas definitivo que se pueda transcribir en una Constitución, sino más bien un método para adoptar decisiones políticas, fundado en unas garantías y procedimientos determinados. En cada caso, la democracia se concreta en regímenes políticos dispares, estrechamente ligados a las realidades políticas de cada país (actores, cultura, instituciones, etc.), de ahí que la manera en que se organiza varía mucho de un país a otro.

A lo largo de las últimas décadas, la democracia ha conocido una difusión de tales dimensiones que en la actualidad la familia de los regímenes democráticos abarca una enorme diversidad de marcos constitucionales, difícilmente reducibles a un único modelo de democracia. Asimismo, los regímenes democráticos encuentran su

fundamentación normativa en distintas tradiciones del pensamiento político (liberal, republicana, autónoma...) por lo que divergen en sus diseños institucionales y prácticas de gobierno. Para mayor complicación, y debido al pluralismo de ideas intrínseco a la democracia, no todos los actores políticos participan por igual de estas tradiciones, ni conciben por consiguiente de igual manera la organización del régimen político o las posibles soluciones a la participación no institucionalizada.

Más adelante tendremos ocasión de abordar las diferencias entre los distintos modelos de democracia y sus implicaciones para la participación política no institucionalizada, pero antes hemos de examinar en qué consiste ésta misma y de qué manera es abordada en el terreno teórico por las distintas tradiciones del pensamiento político. Sólo así podremos dar paso a posibles soluciones de gobierno con sus diseños institucionales correspondientes.

“Objetos políticos no identificados”: la política contenciosa

En un régimen político democrático consolidado, la participación ciudadana debería poder discurrir por los cauces institucionales habituales sin que ello supusiese en ningún momento un incremento de la conflictividad y movilización social. Antes bien, si su funcionamiento es correcto, la democracia debería poder asegurar la resolución institucionalizada de los conflictos por medio de la participación ciudadana (directa o indirecta) en el proceso de toma de decisiones. En otras palabras, en un régimen político democrático consolidado podemos afirmar que los conflictos de intereses están institucionalizados (a la manera, por ejemplo, del debate parlamentario, de la negociación colectiva entre sindicatos y patronal, etc.). Si los regímenes políticos alcanzasen a gobernar la totalidad de lo existente por medio de sus constituciones formales, no habría mayor inconveniente y la democracia lograría resolver cualquier conflicto por complicado que fuese.

Sin embargo, esto no es así. En ocasiones tienen lugar acontecimientos (inesperados o efecto de las decisiones adoptadas) que provocan que el conflicto político se desplace a un terreno no institucionalizado, esto es, a un terreno en el que los mecanismos del orden político y la cooperación social que procuran gobernar el comportamiento de los individuos es puesto en cuestión, instalándose con ello una indeterminación en el régimen que afecta directamente a los procedimientos mediante los cuales se adoptan las decisiones.

Esto no significa necesariamente que las instituciones desaparezcan de la escena pública, ni que quienes introducen en el conflicto la contingencia del régimen carezcan de ellas; aunque en casos extremos esto pueda llegar a suceder. Por lo general resulta suficiente con que las reglas de juego ya no puedan ser identificadas claramente y compartidas de común acuerdo por unos actores que a partir de ahora se verán inmersos en la pugna por la instauración de un nuevo equilibrio que les resulte lo más beneficioso posible. En ocasiones, cuando los conflictos son de muy baja intensidad, es posible que el cuestionamiento de los procedimientos se limite fundamentalmente al terreno de la discusión sobre la legitimidad de una decisión. Pero incluso en estos casos hemos de tener en cuenta que no resulta fácil cuestionar el

carácter legítimo de una decisión sin plantearse la manera en que dicha decisión ha sido adoptada.

Sea como fuere, cuando abandonamos el terreno de la política institucionalizada nos adentramos en el terreno de la política contenciosa (*contentious politics*). Este concepto fue acuñado por Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly en 1996 a fin de distinguir un conjunto de fenómenos políticos que comparten toda una serie de propiedades, pero que no suelen ser considerados como pertenecientes a una misma modalidad de política. Y si embargo, ya se trate de los denominados movimientos sociales, de los procesos revolucionarios, de las movilizaciones sociales en torno a conflictos puntuales, de los nacionalismos y otras expresiones de la política de la identidad, de las rebeliones, revueltas callejeras y de los barrios, etc., detrás de todas estas expresiones del conflicto social siempre nos encontramos una común fenomenología: la política contenciosa.

La política contenciosa, podría decirse, comienza allí donde acaba la “política institucional institucionalizada” y se inicia el terreno de la producción de nuevas formas de hacer política; donde las instituciones no responden ya necesariamente a las reglas de juego del régimen político en vigor y donde resulta posible la experimentación de alternativas al régimen político en vigor. La política contenciosa no es necesariamente i-legal (aunque también incluya formas clandestinas), sino que se despliega más bien en el terreno de la a-legalidad. La política contenciosa es, por ello mismo, un terreno extremadamente ambivalente y arriesgado; que tanto puede servir para perfeccionar un régimen político como para empeorarlo (en los casos más extremos, puede servir incluso para derrocarlo).

Sin embargo, la política contenciosa es también el terreno que hace posible la innovación y la reforma institucional, el progreso y la conquista de nuevos derechos, el perfeccionamiento de la democracia, etc. Sin la política contenciosa no hubiese sido posible ampliar el sufragio a las mujeres y otros colectivos; tampoco se habrían producido los derechos de las minorías nacionales, etc. Por esto mismo, negar su importancia constituye un riesgo todavía mayor, habida cuenta que el mundo está en permanente transformación y dar respuesta a cuanto acaece requiere asumir un permanente enjuiciamiento crítico del propio régimen político en que se vive, sin incurrir en mitificaciones y teniendo bien presente la necesidad de mejorar la calidad de la democracia.

Llegado este punto, quizás sean convenientes algunas clarificaciones conceptuales. De hecho, cuando hablamos de “política institucional institucionalizada” podría parecer que estamos realizando una adjetivación innecesaria, que toda política institucional tiene que estar de algún modo institucionalizada. Y a pesar de todo, esto no es así. Esta circunstancia, en rigor, tan sólo tiene lugar cuando las instituciones funcionan adecuadamente, esto es, cuando se relacionan con otras instituciones y los ciudadanos de acuerdo con la manera prevista en el propio diseño del régimen político (vale decir, la Constitución).

La realidad política, sin embargo, no se agota aquí. Las instituciones se las han de ver con otras instituciones y/o ciudadanos que no aceptan las reglas de juego del régimen o las cuestionan (desde organizaciones antisistema hasta desobedientes civiles), con gobernantes que hacen un uso instrumental de ellas (por ejemplo, en los casos de corrupción), etc. En estas circunstancias, la política institucional ya no puede seguir funcionando de acuerdo con las pautas previstas por el régimen, es decir, la política de las instituciones se desinstitucionaliza (se convierte en una “política institucional no institucionalizada”).

Como es evidente, ello abre las puertas a que la política contenciosa emerja en toda su diversidad; desde las formas más rudimentarias de protesta hasta los procesos revolucionarios, pasando por los movimientos de regeneración y reforma política. Este hecho no tiene necesariamente porque ser negativo en sí mismo. De hecho, la capacidad de reacción y auto-organización de la sociedad civil ante la degradación del funcionamiento institucional bien puede ser todo lo contrario: todo un síntoma del vigor de un régimen democrático.

Por otra parte, es preciso señalar igualmente que no todas las instituciones y, por consiguiente, no toda la política institucional es una política bajo el mando de un poder soberano. A menudo se tiende a confundir analíticamente lo institucional con la actividad de las administraciones públicas, como si no existiesen otras instituciones que las que se encuentran bajo el control del (este es un error frecuente en el discurso de los activistas, especialmente de sus redes más libertarias); algo que, en el marco democrático (e incluso en el de no pocos autoritarismos), queda fuera del régimen por definición, toda vez que se reconoce la autonomía de la sociedad civil.

De hecho, en democracia, de forma general, y en la democracia liberal, más en particular, el regula los derechos y libertades que gobiernan la sociedad civil, pero no dispone de capacidad para intervenir sobre ella más allá de la observación y cumplimiento del marco legal allí donde tiene lugar el contencioso. La sociedad civil dispone, por lo tanto, de autonomía para organizarse al margen del control directo (e incluso indirecto) del Estado. En esta actividad política independiente del poder soberano genera sus propias instituciones autónomas, esto es, instituciones acordes a unas normas de funcionamiento propias que no siempre tienen porque ser coincidentes con aquellas que estructuran el régimen político.

Buena parte del proceso histórico de formación de los y de los regímenes democráticos tiene que ver, precisamente, con la negociación e integración de instituciones inicialmente externas a unos y otros. Así, por ejemplo, las organizaciones sindicales, no fueron en sus orígenes instituciones integradas en el régimen político. Su integración en mecanismos de la negociación colectiva, tales como la acción social concertada es, de hecho, relativamente reciente en la historia del sindicalismo.

En no poca medida, el activismo social se orienta, precisamente, a obtener un reconocimiento del para sus instituciones de suerte tal que puedan incidir sobre el funcionamiento del régimen político. Instituciones surgidas así en la sociedad civil (pongamos por caso, las organizaciones de defensa de los derechos humanos)

aspiran a ser incorporadas al control de la actividad de las instituciones públicas (siguiendo con el ejemplo, las organizaciones de derechos humanos desean participar en el control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del en virtud de los protocolos internacionales contra la tortura suscritos por el) o directamente a desarrollar actividades que de otro modo no serían desarrolladas por nadie (así sucede, por ejemplo, con el trabajo social con grupos sociales marginados o en situaciones de difícil trato legal, como los sin papeles).

Este es el particular terreno institucional en que se mueve la política contenciosa; un terreno “institucional no institucionalizado” y lo hace en un doble sentido, endógeno y exógeno. En un *sentido endógeno*, el funcionamiento de las instituciones de la sociedad civil a veces deja mucho que desear en términos democráticos, pues no siempre se formalizan los procedimientos de tomas de decisiones, a menudo resulta difícil acceder en pie de igualdad a las informaciones relevantes para la decisión, no pocas veces pesan los personalismos y prácticas individualistas, etc. En los casos más extremos, estas instituciones profesan idearios y creencias directamente incompatibles con la democracia (por ejemplo, las organizaciones de extrema derecha). En términos endógenos, por consiguiente, el problema de la institucionalización se formula en términos de los derechos y libertades del ciudadano, de las garantías efectivas de los mismos y de su capacidad para poder ejercer, en plena libertad de conciencia, su ciudadanía.

En un *sentido exógeno*, esto es, de cara al y a otras instituciones, el problema se complica, pues no ya sólo se trata de resolver el ejercicio individual de derechos y libertades, sino también de articular una política del reconocimiento y la cooperación (sea ésta vinculante o no) entre instituciones dentro y fuera del ámbito de la esfera de control estatal. El problema aquí consiste en facilitar una interacción entre instituciones (estatales y de la sociedad civil) que sea normativamente congruente, institucionalmente practicable y políticamente viable.

En este orden de cosas, hemos de señalar, por último, que el conflicto que se expresa por medio de la participación no institucionalizada no es, por definición, un terreno de la “anomia”, esto es, un ámbito de participación carente de normas, sino más bien un ámbito en el que (todavía) no hay unas normas conocidas, a menudo por ser varios los sistemas normativos en competición. Por ello mismo, asegurar, consolidar y robustecer el carácter democrático de la vida pública requiere distinguir teóricamente cuáles son estos sistemas y cómo hacen frente a la política contenciosa.

3.2 Tres enfoques teóricos (ante la política contenciosa)

En las páginas que siguen intentaremos ofrecer una primera guía introductoria que permita modelar la parte de la intervención de las agencias públicas hacia las instituciones de la sociedad civil en el marco de la política contenciosa. Como veremos en primer lugar existen tres enfoques teóricos, procedentes de tres tradiciones de pensamiento diferentes desde los que se puede abordar la gestión de la política contenciosa, a saber: el liberalismo, el republicanismo y la autonomía. Cada uno de estos enfoques se basa en concepciones normativas diferentes con sus pros y

contras, así como con distintos niveles de compatibilidad con el régimen político en que vivimos. A continuación expondremos brevemente como entiende cada uno de ellos la política contenciosa, para así poder indicar seguidamente los tres modelos implícitos en lo que sería su gestión pública del conflicto.

3.2.1 El enfoque liberal

En nuestros días, el liberalismo constituye el enfoque predominante sobre la cuestión que nos ocupa. La razón es sencilla: aun cuando puede incorporar elementos de otras tradiciones, la democracia liberal es la forma generalizada que adoptan los regímenes democráticos de nuestro tiempo. El liberalismo constituye, por lo tanto, el punto de partida.

A la hora de hacer frente a la política contenciosa, el liberalismo parte normativamente de un concepto de libertad que condiciona su interpretación de lo que ha de ser el papel del respecto a la sociedad civil, así como la manera en que se ha de organizar esta última. En el terreno de lo concreto esto se traduce en una determinada idea acerca de cómo han de ser las relaciones entre ciudadanos, entre instituciones y entre ciudadano e institución.

Para el liberalismo la idea de libertad se formula básicamente como la no interferencia de un actor político sobre otro. Dicho con otras palabras: A es libre porque B no dispone de la capacidad para impedir que A efectúe su decisión X. Esta modalidad particular de libertad es la que se conoce en la teoría política como la “libertad negativa” (Isaiah Berlin) o, en su formulación original, la “libertad de los modernos” (Benjamin Constant). De manera sintética se puede expresar mediante la sencilla fórmula “somos libres mientras nadie nos impida hacer lo que queremos”. La libertad negativa se deriva de una tradición de pensamiento que C. B. Macpherson denominó teoría política del individualismo posesivo, pues hace del individuo propietario el eje central de su argumentación. Este individuo propietario es el equivalente político del *homo economicus*, esto es, un individuo que rige su comportamiento por un cálculo de tipo coste-beneficio en todas y cada una de sus acciones. La teoría política del individualismo posesivo se remonta a la Inglaterra del siglo XVII y encuentra sus principales autores en figuras tan destacadas como Thomas Hobbes y John Locke. Su principal axioma es que el mercado, por medio de su “mano invisible”, es capaz de realizar una distribución perfecta de los recursos existentes y de regir, por consiguiente, las relaciones entre los seres humanos de acuerdo al mérito y la capacidades de cada cual.

De acuerdo con el liberalismo, sin embargo, el es un mal menor necesario para asegurar un orden político sin el cual el mercado no podría funcionar (respeto a los derechos y libertades individuales, garantía de la propiedad privada, etc.). El pacto que constituye este poder soberano (el contrato social) comporta, inevitablemente, una renuncia parcial a la libertad, toda vez que en el ámbito de la “política pública” (*public politics*) la libre voluntad individual se ve limitada por el compromiso de mínimos que

requiere mantener el orden político. Sea fruto del temor a la muerte violenta (Hobbes) o de la defensa racional del propio interés (Locke), el siempre supone un límite para las libertades del individuo, un espacio de pérdida de libertad. En condiciones ideales, por consiguiente, el ha de ser lo más reducido posible (lo que se conoce como *minianarquismo*) y su injerencia en la esfera privada nula (regulada exclusivamente por el mercado).

Así las cosas, dado que el liberalismo se declara partidario de un lo menos intervencionista posible en la vida social, la manera en que aborda la política contenciosa siempre se habrá de fundar en un escrupuloso respeto de las libertades y derechos individuales, con particular atención a la propiedad privada. En sus versiones más elementales, el liberalismo entiende estos derechos y libertades de una manera restringida, limitada a los derechos y libertades fundamentales o de primera generación (libertad de expresión, derecho de voto, libertad de asociación, etc.). En sus versiones más actuales y complejas, sin embargo, ha ampliado la lista a derechos de segunda, tercera y cuarta generación (por ejemplo, los derechos culturales, de orientación afectivo-sexual, medioambientales, etc.).

De cara a la política contenciosa, el liberalismo reconoce la inevitabilidad del conflicto en la sociedad civil. Dado que la concepción liberal del mundo es pluralista y por lo tanto no puede existir una visión de las cosas mejor que otra, resulta inevitable que individuos e instituciones acaben generando conflictos, esto es, política contenciosa. Para el liberalismo es preciso regular los contenciosos de la sociedad civil por medio de los canales institucionales adecuados. De ahí su inclinación por recurrir a los procedimientos democráticos para asegurarse el gobierno.

Pero el interés del liberalismo por la democracia no es absoluto, sino relativo. Liberalismo no es sinónimo de democracia o, tal y como afirman teóricos liberales como Ferran Requejo: “la democracia puede ser enemiga de la libertad”. Dicho de otro modo, la democracia, para ser un régimen válido en la gestión de la política contenciosa ha de ser, antes de nada una democracia liberal. La comprensión liberal de la democracia es instrumental en cuanto que aspira a la realización de un ideal particular de libertad al que subordina sus diseños institucionales.

Para el liberalismo, la conflictividad social ha de ser abordada por el de acuerdo con el respeto de la libertad negativa, esto es, no interfiriendo más que allá donde se conculquen los derechos y libertades individuales fundamentales del ciudadano. En un enfoque liberal, los ciudadanos pueden organizarse como consideren más oportuno siempre que en el espacio público respeten las reglas de juego que rigen dicho espacio. En el terreno de lo concreto esto tiene implicaciones decisivas para la gestión de la política contenciosa:

a) Regulación de las relaciones entre individuos: Siempre que los individuos respeten sus respectivos derechos y libertades fundamentales son libres de acordar libremente cuanto les venga en gana sin otro tipo de exigencia normativa que el mencionado respeto. En este sentido, el no debería mediar entre individuos más que cuando se

produzca entre ellos una colisión de intereses que cuestione los derechos y libertades fundamentales del individuo.

b) *Regulación de las relaciones entre instituciones*: Si los individuos partícipes de una institución coinciden en organizarse (internamente) de acuerdo con reglas procedimentales no democráticas, pero como tal institución aceptan las reglas de juego de la democracia liberal, el no debería interferir sobre ellas. Esto explica, por ejemplo, como desde un enfoque liberal se puede consentir la existencia de instituciones neofascistas, etnonacionalistas, leninistas y aun otras cuyos idearios son abiertamente incompatibles con la democracia liberal. Medidas extremas como la ilegalización de partidos políticos únicamente pueden tener lugar desde un enfoque liberal cuando se prueba que el cometido de tales organizaciones es la violación de los derechos y libertades fundamentales del individuo.

c) *Regulación de las relaciones entre individuo e institución*: La relación del individuo liberal con la institución no responde a la realización de unos valores particulares de la segunda, sino que es básicamente instrumental para el primero. Desde un paradigma liberal, cuando una institución cuestiona los derechos y libertades fundamentales del individuo el ha de intervenir ejerciendo todas sus capacidades punitivas a fin de hacer que se observe el cumplimiento de libertades y derechos individuales. Inversamente, si las instituciones no cuestionan los derechos y libertades fundamentales del individuo, el debería consentir su actividad. Esta aproximación liberal es de igual cumplimiento tanto en el caso de que la relación entre individuo e institución sea, indistintamente, *endógena* o de carácter interno a la institución (cuando el individuo participa de la institución) como cuando se trata de una relación *exógena* (cuando el individuo se relaciona externamente a la institución).

3.2.2 El enfoque neorepublicano

Antes de que el liberalismo se convirtiese en la concepción hegemónica de la política moderna, existía otra tradición, mucho más antigua, a la que se conoce como republicanismo. Entre los autores republicanos más destacados encontramos nombres como Cicerón, Maquiavelo o Rousseau y experiencias históricas como la república romana, las repúblicas italianas del Renacimiento o la Revolución Francesa. En los últimos tiempos, la tradición republicana ha conocido una importante recuperación gracias a su readaptación por teóricos como Skinner, Pocock o Pettit. Esta revitalización ha operado algunos cambios importantes, en su mayor parte adaptaciones al marco normativo liberal en lo que a derechos y libertades individuales se refiere. De ahí que en lo sucesivo nos refiramos a este enfoque como neorepublicanismo.

Por su importancia pasada, el neorepublicanismo goza de una importante resonancia en las constituciones contemporáneas. De hecho, las herencias del republicanismo todavía se encuentran presente en muchos ordenamientos constitucionales en vigor. Esta presencia, empero, varía mucho de unos países a otros, dependiendo del

impacto que en su momento tuviese el republicanismo sobre la constitución de cada régimen político (tanto por lo que hace a los regímenes en vigor como a sus antecesores). Así, por ejemplo, países como Francia o los Estados Unidos dejan ver todavía hoy una importante huella republicana, mientras que el Reino Unido o Suiza se les contraponen como modelos más puramente liberales.

En el terreno práctico, la libertad republicana tiene importantes implicaciones para la gestión de la política contenciosa, pues no realiza la característica distinción normativa liberal entre el funcionamiento del y el de la sociedad civil. Para el republicanismo, la libertad se realiza en el cumplimiento de una normatividad de universal observancia. Dicho con otras palabras, no es aceptable que las normas mediante las que se gobierna el sean diferentes de las que gobiernan la sociedad civil o una parte de ésta, a comenzar por su parte más ínfima, que sería el individuo.

Al igual que el liberalismo, el neorepublicanismo también se funda en un concepto de libertad que condiciona su interpretación del papel estatal en la organización de la sociedad y por ende, en la gestión de la política contenciosa. La libertad republicana, sin embargo, es radicalmente diferente de la libertad liberal. Allí donde esta última se entiende como no interferencia, la primera se entiende como no dominación. De ahí que se la identifique como “libertad positiva” en las palabras de Isaiah Berlin (por sus orígenes premodernos también es conocida como “libertad de los antiguos”, al decir de Benjamin Constant). A diferencia del liberalismo, para el neorepublicanismo la no interferencia no es en modo alguno garante de libertad si existe alguna forma de dominación entre los individuos. En el caso de que relaciones de dominación como, por ejemplo, la explotación económica, el patriarcado u otras equivalentes determinen posibilidades distintas para cada individuo (favoreciendo al patrón frente al trabajador, al hombre respecto a la mujer, etc.), éste no será realmente libre aun cuando disponga de unas libertades y derechos mínimos como pueden ser las libertades y derechos fundamentales. El republicanismo aspira, por lo tanto, a realizar una libertad absoluta; lo cual, dicho sea de paso, le ha valido la crítica liberal de ser un planteamiento intrínsecamente totalitario.

Contrariamente al liberalismo, la libertad republicana entiende que la interferencia es legítima siempre que asegure la no dominación. En otras palabras: A es libre porque B no puede obligarle a realizar una tarea X sin su consentimiento. A modo de ejemplo, podemos decir que cuando queremos aprender consentimos que quien nos enseña pueda interferir sobre nosotros, toda vez que asumimos implícitamente que quien dispone de la capacidad para enseñarnos un conocimiento es quien debe decidir sobre nuestros cursos de acción en el aprendizaje (de acuerdo con la metáfora escolar, el maestro puede decidir los deberes que impone al estudiante).

Esta interferencia, no obstante, debería limitarse únicamente al cometido que se aspira a realizar (en nuestro ejemplo, el aprendizaje). La autoridad que de ella se deriva, se fundamenta exclusivamente, por lo tanto, en la realización de los intereses de quienes la aceptan y, por ello mismo, sus órdenes pueden ser rechazadas legítimamente cuando no se realiza el cometido previsto. Este hecho, como se puede deducir sin dificultad, tiene importantes consecuencias para la gestión de la política contenciosa,

en general, y de algunas de sus prácticas, como la desobediencia civil, más en particular.

En efecto, dado que la libertad republicana se realiza en la ley, el neo-republicanismo pregona la legitimidad de la intervención estatal a todos los niveles de la “política pública” (*public politics*). Los comportamientos de la sociedad civil pueden, por consiguiente, ser regulados y controlados por el Estado toda vez que éste, al hacer observar la ley, no está sino realizando la libertad mediante la defensa *consentida* del interés del ciudadano que asegura su no dominación. El que opera de acuerdo con la ley que asegura la no dominación se convierte así en el auténtico garante de la libertad. El neorepublicano es, por ello mismo, todo lo intervencionista que sea necesario a fin de asegurar la libertad republicana.

Así las cosas, se plantea lógicamente la cuestión de determinar en qué consiste y cómo se determina la no dominación. A estos efectos, el neo-republicanismo recurre al procedimiento democrático. Por medio del proceso legislativo, la democracia ofrece la definición pública de los problemas y sus soluciones. Gracias a los procedimientos democráticos de deliberación, participación y decisión, la ciudadanía puede identificar cuando tienen lugar situaciones en las que se producen relaciones de dominación, reconocerlas como tales y disponer eventuales situaciones.

A diferencia del liberalismo, la relación del neo-republicanismo con la democracia es, por lo tanto, absoluta y no relativa; sustantiva y no instrumental. Respecto a los conflictos, el neo-republicanismo siempre asume como punto de partida su posibilidad de resolución por medio de los procedimientos democráticos. La democracia, en consecuencia, nunca podría ser enemiga de la libertad, sino todo lo contrario: sería el método por el cual resulta posible alcanzar la libertad allí donde no la hay. El vínculo con el procedimiento democrático es completo: sin democracia no hay república.

A fin de realizar el gobierno libre, el neo-republicanismo requiere una concepción universalista de lo que es justo y de lo que no lo es. Las implicaciones de esta concepción, lógicamente, inciden de forma directa en la manera en que se hace frente a la política contenciosa. El neo-republicanismo entendería como sigue las tres modalidades de relación entre individuos, instituciones e individuos e instituciones:

a) *Regulación de las relaciones entre individuos*: Por la propia naturaleza de la libertad republicana, los individuos se han de relacionar de suerte tal que no se efectúe entre ellos ninguna relación de dominación. En caso de que esto no fuese así, se hace legítima toda interferencia que restituya la libertad republicana. El neorepublicano debería, por lo tanto, mediar siempre que tenga lugar una colisión de intereses entre individuos en la que uno de ellos se imponga sobre otro u otros.

b) *Regulación de las relaciones entre instituciones*: Dado que las relaciones de dominación también son posibles entre instituciones, el neo-republicanismo entiende que el debe emplearse en asegurar que la libertad republicana rija igualmente las relaciones entre instituciones. En este orden de cosas, el problema de la

desobediencia civil se puede dar igualmente respecto al desde instituciones que consideren que no cumple con su deber republicano de asegurar la no dominación.

c) *Regulación de las relaciones entre individuo e institución*: Al contrario que el liberalismo, para el neo-republicanismo no toda institución es válida si se limita a acatar el ordenamiento constitucional democrático. La libertad republicana también afecta a la organización interna de las instituciones, esto es, a las relaciones internas que generan respecto a los individuos que participan en ella. En el caso de que en el seno de una institución se observen relaciones de dominación, el neorrepublicano está obligado a intervenir restituyendo la libertad del individuo.

3.2.3 El enfoque autónomo

Existe un tercer enfoque, característico de buena parte de las redes activistas y que combina elementos de liberalismo y neo-republicanismo. Se trata del enfoque autónomo o de la autonomía. Su origen político es interno a la propia política del movimiento y su genealogía teórica nos remite a autores como Maquiavelo, Moro, Spinoza o Marx. En el presente corrientes de pensamiento como el post-operaismo o el post-estructuralismo y autores como Foucault, Deleuze y Guattari, Negri y otros dan continuidad a esta tradición de pensamiento.

En común con el liberalismo, la autonomía comparte una clara distinción entre y sociedad civil. Aún es más, al igual que el enfoque liberal, el enfoque autónomo comprende al primero como un espacio de ausencia de libertad y a la segunda como un ámbito que se ha de regular de acuerdo con una cierta idea de libertad. A diferencia del liberalismo, sin embargo, la autonomía no comparte la idea de libertad liberal y se piensa en su conjunto desde fuera del Estado, en la convicción de que la organización social es posible sin él.

Con el neo-republicanismo la autonomía comparte el ideal republicano de la libertad como no dominación, si bien de manera matizada como veremos más adelante. La autonomía podría considerarse, en rigor, como una variante particular de republicanismo en el que la república recupera su original y genérica etimología como “asuntos públicos” (*res pública*), disociándose del control que sobre ellos pudiere ejercer ese poder soberano que es el moderno. A diferencia de liberalismo y neo-republicanismo, la autonomía no se puede encontrar en un marco constitucional determinado, esto es en alguna forma de poder constituido, sino que es por el contrario expresión del poder constituyente. La producción de una normatividad (*nomos*) no tiene lugar en el seno del poder soberano y sus órganos legislativos, sino en el antagonismo social. La legislación y la regulación en general de los comportamientos públicos por parte del Estado, en consecuencia, siempre son reactivos y cuanto mayor sea su adaptabilidad más estable será el ordenamiento constitucional consiguiente.

Para la autonomía, la libertad republicana no sólo se entiende como el ideal de la no dominación (ideal meramente normativo), sino que comporta igualmente su comprensión como emancipación (ideal que expresa la lucha por la no dominación). Debido precisamente a la convicción autónoma de que un ordenamiento constitucional y sus legislaciones nunca pueden realizar plenamente la libertad republicana, la autonomía asume que la libertad únicamente se puede conquistar en la lucha antagonista¹ por ella misma. Expresada en términos analíticos, la libertad como emancipación diría: A es libre porque consigue realizar una tarea X a pesar de la voluntad de dominación de B.

Las cosas así, no resulta difícil comprender que la política contenciosa no sólo no ha de ser el objeto de la interferencia Estatal, sino que, además, es consustancial a la autonomía. La confrontación agonística entre las partes contendientes sería suficiente para dirimir cualquier conflicto, a la par que aseguraría la producción y cambio institucional necesarios al perfeccionamiento de los regímenes políticos existentes. De ahí que antes que la interferencia del Estado, lo que preocupa a la autonomía es más bien que éste realice la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos del a la sociedad civil organizada.

A diferencia del neo-republicanismo, la autonomía afirma que la ley no puede realizar la libertad más que de una manera incompleta. La ley es siempre un mínimo y como tal puede ser empleada para organizar formas de dominación. En definitiva, donde resulta posible la organización de la autonomía, el no debería estar presente; allí donde el no cediese, estaría justificada la desobediencia civil.

Al igual que el neo-republicanismo, la relación de la autonomía con la democracia es absoluta y no relativa, sustantiva y no instrumental. Dado que la sociedad civil dispone de la capacidad para decidir sus propias normas y gestionar sus propios conflictos sin la mediación del como “tercero entre los iguales” (*tertium inter pares*), la democracia directa, esto es, aquella en la que el *demos* no encuentra mediación alguna en la toma de decisiones, sería el procedimiento mediante el cual se podrían resolver todos los contenciosos.

Aún es más, la conflictividad es tan constitutiva de lo social como la resolución democrática de los problemas. Los asuntos públicos (la *res publica*) únicamente puede darse allí donde se reúnen las condiciones para que la ciudadanía participe en la producción de los problemas en igual medida que en el diseño de las soluciones. No se trata por lo tanto de ser únicamente partícipes de las políticas públicas (*public policies*) diseñadas por el gobierno representativo, sino de participar en las decisiones ejecutivas, en el diseño tanto como en la implementación y el control y seguimiento de las políticas públicas.

Puesto que la norma deriva del procedimiento democrático e implica únicamente a quienes se ven afectados por la decisión, no es necesaria una concepción universalista, sino contextual y pragmática de aquello que es justo y de lo que no lo es.

¹ Antagonismo es un término utilizado por Chantal Mouffe i Ernesto Laclau referido a la condición y esencia conflictiva de los diversos actores en los sistemas democráticos

El cometido procedimental de la democracia, por lo tanto, sería resolver el conflicto de intereses sin que por ello se deba alcanzar a enunciar principios de universal observancia. La producción de grandes principios generales, se entiende implícitamente, conlleva la creación de grandes estructuras de poder como los s y la articulación consiguiente de relaciones de dominación.

El enfoque autónomo también dispondría de sus propias soluciones al problema que plantea la política contenciosa, si bien a diferencia de los dos enfoques precedentes, la autonomía no entiende que la conflictividad no es erradicable, sino consustancial a la sociedad, por lo que la democracia ha de ser un proceso absoluto e inagotable de producción y resolución de conflictos con el que hacer frente a los acontecimientos que sobrevienen. De esta suerte, se responde como sigue a las modalidades de relación entre individuos, instituciones e individuos e instituciones:

a) *Regulación de las relaciones entre individuos*: Por su condición ontológica, el ser humano ambiciona la dominación en igual medida que la libertad. En el terreno político esto se traduce en que la actividad social es una negociación permanente de intereses individuales conflictivos entre sí que de no ser gestionados por medio de procedimientos democráticos abocan a alguna forma de dominación. Cada individuo es consciente que la ley puede realizar la igualdad jurídica, pero que alcanzar soluciones óptimas requiere el consentimiento y reconocimiento mutuo de las partes en conflicto. Mediante la interacción participativa de las partes que la democracia directa hace posible se podría resolver cualquier contencioso.

b) *Regulación de las relaciones entre instituciones*: Al igual que los individuos, las instituciones pueden entrar en conflicto debido a los intereses contradictorios que las impulsan. Pero no por ello no deberían poder resolver sus contenciosos mediante una negociación que prescindiese del arbitraje estatal. Para ello se requeriría igualmente una política del consentimiento y reconocimiento mutuo. A diferencia del neo-republicanismo, pero al igual que el liberalismo, la autonomía entiende que si una institución es autónoma ello es porque realiza ya alguna modalidad de justicia. Al no aspirar a un ideal de justicia universal, el enfoque autónomo únicamente aspiraría a un acuerdo contextual, respetando el pluralismo de visiones.

c) *Regulación de las relaciones entre individuo e institución*: Para la autonomía una institución que no realiza las aspiraciones de quienes participan en ella por igual no es en realidad una institución, sino una forma de dominación. Por este motivo las instituciones que acatan instrumentalmente el ordenamiento constitucional democrático no son en realidad instituciones sino estructuras de poder ilegítimas abocadas a entrar en conflicto con las instituciones democráticas. Cuando se observan relaciones de dominación es un imperativo de las instituciones autónomas conflictuar con las estructuras de poder sobre las que se sostienen. De lo contrario estarían socavando su propia autonomía.

3.3 Líneas de intervención ante la política contenciosa

De acuerdo con lo expuesto, cada sistema normativo podría generar sus respectivos modelos de intervención ante la política contenciosa. A continuación exponemos algunas de las líneas que deberían orientar el diseño de las políticas de las administraciones públicas de manera coherente. No se trata de modelos acabados o exhaustivos, sino más bien de unos primeros esquemas básicos y abiertos a desarrollar plenamente en el terreno aplicado.

El principio que guía estas líneas, en cualquier caso, no es otro que el de hacer coherentes las medidas a adoptar con cada sistema normativos. En este sentido, se ha de advertir una desigual viabilidad en el terreno aplicado para cada modelo, toda vez que no se encuentran en pie de igualdad respecto al marco constitucional en que han de operar. El liberalismo parte con una ventaja indudable al respecto, toda vez que la Constitución de 1978 es un ordenamiento liberal. A pesar de ello, la acción de gobierno puede guiarse, si ello es la voluntad de quien elabora la política pública (*public policy*), de manera coherente con cualquiera de los otros dos sistemas normativos. Precisamente porque nos encontramos en un régimen político liberal resulta posible disponer de un cierto margen de intervención.

3.3.1 Modelo liberal

Definición del contencioso

Aceptación de la iniciativa individual (del ciudadano individual o de un actor político cualquiera) a la hora de decidir su intervención conflictiva en la esfera pública. Todo individuo se encuentra legitimado para defender sus intereses en litigio con otros individuos y/o instituciones, incluido el (caso, por ejemplo, de la desobediencia civil). Por consiguiente todo individuo dispone de libertad para conflictuar y generar contenciosos por sí mismo.

Se considera contencioso únicamente aquel conflicto que se produce entre sujetos de derecho. Fuera del derecho, entendido en su acepción jurídico-formal, no existe la posibilidad normativa de producir conflicto y, por consiguiente, de gestionarlo. A partir de este límite nos adentraríamos en el terreno de la anomia, el caos o la anarquía. Los derechos, sin embargo, pueden ser ampliados por el legislador a fin reconocer la existencia de nuevos sujetos de derecho (como, por ejemplo, en el caso del matrimonio para los homosexuales, del voto para los migrantes, etc.).

Aquellos conflictos que cuestionan derechos y libertades fundamentales quedan excluidos de la definición del contencioso; no así los actores que desean generar tales conflictos. Cuando éstos no son convertibles en sujetos de derecho debido a su inadecuación al marco normativo liberal (por ejemplo, un integrista religioso que no respete la laicidad) el único conflicto que pueden generar es un problema de orden público. En tales circunstancias, el liberalismo entiende que el contencioso es un

asunto de orden constitucional y, por consiguiente, un problema de seguridad: se niega el carácter político del conflicto y se resuelve mediante las políticas de seguridad.

Identificación de las partes en conflicto: actores políticos

Las administraciones han de ser políticamente neutrales ante el pluralismo ideológico (religioso, cultural, etc.) de la sociedad. El reconocimiento de las partes implicadas en el contencioso depende estrictamente de la aceptación de las reglas de juego liberales en la esfera pública con independencia de la normatividad de cada actor en su esfera privada, siempre que no contravenga los derechos fundamentales. Cualquier actor que respete la normatividad liberal podrá participar en la producción y resolución de los contenciosos. En la práctica esto significa que también pueden producir contenciosos actores a-liberales siempre que admitan la hegemonía liberal en la resolución de los conflictos. El marco de negociación es siempre un marco pragmático.

El y las administraciones públicas se han de comportar como un “árbitro” o “tercero entre iguales” (*tertium inter pares*) allí donde no se vean implicados directamente en el contencioso como parte con intereses propios. En este caso, y administraciones han de procurar la creación de instancias de mediación que aseguren un máximo de neutralidad recurriendo a los principios de transparencia y publicidad de las negociaciones. Son típicos, en este sentido, los mecanismos de control externos por parte de organizaciones “neutrales” de la sociedad civil e internacional (por ejemplo, equipos de observadores organizaciones de derechos humanos que se aseguran de la adecuada intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad).

A cada actor se le reconocen unos intereses legítimos y el recurso a todos los medios legales para su defensa, si bien la obtención de los recursos necesarios para la defensa de sus intereses es de su responsabilidad. En este sentido, el modelo liberal asume que la desigualdad de recursos procedente del ámbito privado es perfectamente legítima siempre que no contravenga los derechos y libertades fundamentales del individuo.

La producción del discurso es asunto de cada actor, independientemente de los valores liberales que informan la posición del y las administraciones públicas. Así, por ejemplo, la relación con organizaciones de minorías religiosas de origen migrante únicamente exigiría laicidad en el ámbito de su actividad en el seno de las administraciones públicas y los espacios de poder públicos, permitiendo a las organizaciones ser confesionales en su funcionamiento interno, así como recurrir a la simbología religiosa en la producción pública de su discurso.

Producción del escenario de resolución del contencioso

El marco de resolución de contenciosos liberal es siempre un marco pragmático, negociado entre las partes. El liberalismo no reconoce otros límites substantivos y procedimentales que aquellos predeterminados por los derechos y libertades fundamentales del individuo. Dentro de este marco, todos los escenarios son

igualmente válidos. Ello confiere al modelo liberal una gran capacidad de acomodación de la diversidad ideológica. Sin embargo, en ciertas ocasiones el marco liberal puede no ser todo lo democrático que sería deseable y producir así una democracia de baja calidad, poco perceptiva a las desigualdades sociales.

La producción del escenario de resolución del contencioso requiere del reconocimiento mutuo entre los actores individuales en él implicados. Dado que actores a-liberales que admitan la hegemonía liberal en la resolución de los conflictos pueden participar igualmente en la producción y resolución de contenciosos, se considerarán válidos todos los escenarios definidos en virtud de las reglas de juego liberales, con independencia del carácter liberal o a-liberal de las partes implicadas.

Los escenarios de resolución de los contenciosos se han de atener a la observación de mecanismos procedimentales prefijados de antemano y coherentes con el sistema normativo liberal. Las negociaciones se han de desarrollar entre los distintos actores de manera individualizada con total independencia de intereses compartidos. Éstos últimos resultan de (y no anteceden a) las negociaciones.

Algunas medidas de carácter práctico a adoptar:

- Elaboración de un censo y actualización del mismo de suerte tal que se puedan visibilizar los distintos actores presentes en un determinado ámbito gubernamental.
- Cumplimiento de las exigencias jurídico-formales de las organizaciones negociadoras a fin de hacer efectiva la libertad de asociación (por ejemplo, legalización obligatoria de organizaciones, obligatoriedad de la inscripción censal, etc.).
- Permitir e incluso facilitar la expresión de las demandas de acuerdo con los criterios ideológicos y culturales propios de los distintos actores individuales.
- Control (preferentemente indirecto y no represivo) con el menor grado de interferencia posible en las formas de expresión política de los intereses de los actores reconocidos (inscritos, legalizados, etc.).
- Tipologización de los actores antedichos de acuerdo con sus demandas a fin de identificar eventuales mercados de servicios de por sí o en base a la agrupación de aquellas demandas sociales que explicitan.
- Reorientación negociadora de las demandas hacia posibles ofertas de servicios ofrecidos por agencias privadas, principalmente, y únicamente públicas en caso de ausencia de las primeras.

3.3.2 Modelo neorepublicano

Definición del contencioso

Corresponde a las distintas agencias estatales la responsabilidad de identificar y dar carta de validez a los diferentes contenciosos. Éstos no se entienden como resultado de iniciativas individuales por defender intereses particulares a la manera liberal, sino que son comprendidos como un síntoma de disfuncionalidad dentro del propio régimen político (de la *res publica*), fuera del cual no hay exterior político alguno. Allí donde las instituciones operan fuera del marco institucionalizado del no se puede producir sino una situación anómica, disfuncional al propio régimen, que resulta preciso resolver por medio de alguna forma de institucionalización.

El contencioso es, por consiguiente, a la par una anomalía y un fenómeno efímero en un proceso de perfeccionamiento permanente del régimen político que se hace posible siempre por medio del imperio de la ley. Ésta, por su parte, se entiende que puede ser neutral, es decir, no conllevar implícitos intereses particulares de ningún tipo. Cuando una ley aboca a una discriminación arbitraria a favor de un ciudadano o colectivo de ciudadanos, el neo-republicanismo siempre presume que acabará generándose el contencioso correspondiente que las agencias estatales detectarán a fin de que el legislador corrija las disfunciones legales. El régimen político, por lo tanto, siempre se encuentra inserto en la perspectiva de un perfeccionamiento legal.

Dada la centralidad del proceso legislativo y del imperio de la ley en la articulación del régimen político, no sólo quedan excluidos de la definición del contencioso aquellos conflictos que cuestionan derechos y libertades fundamentales, sino también los actores que desean generar tales conflictos de acuerdo con otros sistemas normativos. Para que un conflicto pueda ser validado, debe organizarse de acuerdo con las propias prescripciones normativas que informan el modelo republicano. De otro modo, el conflicto abocaría a la parcialidad o a la anomia y al fin del de derecho.

Identificación de las partes en conflicto: actores políticos

Estado y administraciones públicas no han de ser políticamente indiferentes ante las diversas manifestaciones ideológicas, toda vez que únicamente aquellas congruentes con la normatividad neorrepublicana pueden ser aceptadas como válidas a la hora de producir un contencioso. Cuando un actor político no participa de dicha normatividad, agencias estatales y administraciones se encuentran legitimadas para interferir en las actividades, incluso internas y/o privadas de aquellos actores que contravengan con sus prácticas el imperio de la ley. A diferencia del liberalismo, no es posible, por lo tanto, producir conflictos desde normatividades diferentes, aun cuando estas tengan lugar en la aceptación de la propia normatividad. Tal hecho únicamente pospondría la aparición de contenciosos capaces de expresar la disfuncionalidad del régimen.

Antes que como “árbitro” en los conflictos de la sociedad civil, y las administraciones públicas han de producir marcos legales capaces de preveer los orígenes de la conflictividad (injusticias, discriminaciones, desigualdades, etc.) y adelantarse al surgimiento de los contenciosos. Los mecanismos contra la parcialidad se han de arbitrar desde el interior del régimen político, arbitrando dispositivos institucionales

para reequilibrar los poderes. En otras palabras, el y las administraciones públicas siempre son arte y parte en el contencioso.

En aquellas circunstancias en que tiene lugar un contencioso, no sólo se han de reconocer a cada una de las partes sus intereses legítimos y el recurso a los medios legales para su defensa, sino que se han de asegurar los recursos que se pudieran necesitar a aquellas partes en litigio que por razones de índole económica, social o cultural, no pudieran asegurarse unas condiciones equivalentes a las de sus adversarios. Sin recursos equivalentes, se entiende que no se dan las garantías suficientes.

A diferencia del liberalismo, la producción del discurso no es exclusiva de cada actor. La autonomía de éste último es siempre relativa y obligada a observar los fundamentos de la normatividad republicana tanto externamente en la esfera pública como internamente en aquellos ámbitos institucionales que le son propios. Volviendo al ejemplo de las organizaciones de minorías religiosas de origen migrante, y administraciones podrían exigir no ya sólo la observación de un comportamiento laico en la esfera pública, sino también un comedimiento en la producción discursiva (piénsese, por ejemplo, en la legislación francesa relativa al empleo ostentatorio de símbolos religiosos en los espacios públicos, a la manera del *chador* en las escuelas).

Producción del escenario de resolución del contencioso

El marco de resolución de contenciosos viene determinado en el modelo neorrepblicano por toda una serie de consideraciones normativas apriorísticas. A diferencia del liberalismo no es un marco pragmático, negociable entre las partes. Lo que interesa al enfoque neorrepblicano es conseguir asegurar las condiciones de una deliberación sin interferencias de particulares que permita dirimir en el debate público cual es el mejor argumento normativo, esto es, el argumento que articula la solución que mejora de manera más acertada, por congruente, el ordenamiento constitucional en vigor. El modelo neorrepblicano, por consiguiente, es muy exigente con la calidad de la democracia. Su mayor inconveniente radica, por ello mismo, en no encontrar una ciudadanía a la altura de sus exigencias normativas.

El escenario de resolución del contencioso se ha de producir entre actores respetuosos de la normatividad neorrepblicana. Ésta es la única base sobre la que se puede constituir la resolución del contencioso. La diversidad y articulación de intereses debe operar siempre sobre un fundamento universalmente compartido y predeterminado por la ley.

Desde un punto de vista procedimental, el modelo neorrepblicano requiere la adaptación al marco constitucional vigente de toda modificación en el diseño institucional a que pudiese inducir un contencioso. Si en la sociedad existen conflictos entre instituciones estos se han de resolver de manera procedimental, coherente con los mecanismos de reforma previstos por el ordenamiento constitucional; toda otra

modalidad de cambio en el diseño institucional entra en el terreno de la corrupción institucional del régimen político.

Algunas medidas aplicadas de carácter neorrepublicano

- Control actualizado de la actividad asociativa que tiene lugar en un determinado ámbito gubernamental y su producción institucional. La producción de mapas o cartografías institucionales internas y externas a las agencias estatales es un requisito básico para detectar de manera eficaz la emergencia de contenciosos entre instituciones.
- Asegurar la libertad de asociación desde la garantía de la no dominación, incluyendo, allí donde sea necesaria, la interferencia en las actividades internas de las organizaciones (por ejemplo, control de los estatutos de las organizaciones legalizadas, producción de normativas que permitan la auditoría de las organizaciones, etc.).
- Exigir la articulación de las demandas de acuerdo con los criterios propios de los fundamentos normativos del régimen político, descartándose como improcedente aquellas demandas no coincidentes con dichos criterios.
- Control directo de las garantías con que se producen las diferentes expresiones políticas de los intereses de los actores implicados en los contenciosos (no únicamente aquellos censados, sino también aquellos que satisfacen las garantías exigidas normativamente por el régimen político).
- Identificación en las líneas de tensión institucionales, de los conflictos de intereses subyacentes a fin de dar respuesta a las demandas sociales por medio del perfeccionamiento de los servicios públicos. No siendo incompatible con la gestión privada de los servicios o incluso la satisfacción de las demandas por el mercado, éste se ha de ver reglamentado en todo caso a fin de asegurar las garantías exigidas por el régimen en el terreno normativo.

3.3.3 Modelo autónomo

Allí donde los dos modelos anteriores recurren a las agencias estatales y a las administraciones públicas a fin de gestionar el contencioso, el modelo autónomo se inscribe en el horizonte de una organización social capaz de prescindir de éstas. No obstante, en los últimos tiempos, ha crecido entre las diferentes corrientes de la autonomía un consenso cada vez más amplio partidario de la coparticipación en la gestión de los contenciosos.

Definición del contencioso

Promoción de la iniciativa de las singularidades individuales y colectivas a la hora de expresar su intervención conflictiva en la esfera pública. Toda singularidad dispone de sus propias fuentes de legitimidad a la hora de defender sus intereses, ya sea en conflicto con el o con otras entidades públicas y privadas. En rigor, para la autonomía

no hay política sin conflicto. El contencioso es la expresión misma de la política; su gestión por parte del Estado comporta siempre un riesgo de dominación.

Se considera contencioso cualquier conflicto con el y/o con cualquier interés privado que no opera en el interés del común. El derecho no se comprende en su acepción restringida jurídico-formal, sino que es el resultado de la capacidad de las distintas singularidades para dotarse de su propia normatividad. Dicho de manera sintética, los derechos no se exigen ni se legislan, se ejercen en el común.

Cualquier intervención estatal en este sentido es vista como la injerencia de una voluntad que desea imponer una determinada normatividad. Por ello mismo, aun cuando se puede aceptar negociar con las agencias estatales (sea solicitando una subvención o recurriendo a los tribunales de justicia), siempre se entiende la negociación subsiguiente de manera estrictamente instrumental y contingente.

Identificación de las partes litigantes

Dada la naturaleza injusta de la sociedad existente, el conflicto es inevitable y como tal se ha de construir contra aquellas agencias, públicas o privadas, que favorecen la privatización de los bienes comunes y son generadoras de desigualdades de cualquier tipo. Las administraciones han de ceder ante el pluralismo ontológico de la multitud. Dado que las sociedades son cada vez más complejas, generan una diversidad cada vez mayor que ni las agencias estatales y las administraciones públicas, por una parte, ni las agencias privadas de la economía de libre mercado, por otra, son capaces de satisfacer. La autogestión de los recursos generados por la sociedad es la única modalidad válida de gobierno.

El y las administraciones públicas no pueden ser neutrales aunque lo pretendan, toda vez que se encuentran sometidas a presiones particulares e intereses parciales demasiado poderosos que impiden que puedan operar como “tercero entre iguales” (*tertium inter pares*). En el marco del antagonismo en que se enuncian las reivindicaciones autónomas y conflictos subsiguientes, las agencias estatales son, en el mejor de los casos, indiferentes y, por lo general, operan en una lógica que tiende a la reproducción sistémica de las relaciones de dominación.

A cada actor capaz de poner en marcha un contencioso con la apropiación privada del común, se le reconoce una legitimidad plena, con independencia del encaje legal de las acciones que emprenda. La desobediencia civil constituye así, más allá del recurso a los medios legales, el instrumento privilegiado de intervención política. Dada la inferioridad de recursos general respecto a sus opositores, la autonomía considera necesaria una estrategia acumulativa, así como la articulación de contrapoderes disociados del ámbito público gestionado por agencias estatales y privadas.

Cada singularidad produce su propio discurso con independencia de los valores que informan la actuación del Estado y las administraciones públicas. Nadie puede

considerarse en condiciones de realizar ningún tipo de exigencia normativa a la hora de defender el común de la apropiación particular.

Producción del escenario de resolución de los contenciosos

Para la autonomía la resolución de un contencioso no es más que la antesala de la aparición de otro. Dado el carácter agonístico de la democracia, el conflicto no sólo es inevitable, sino que es consustancial a su propio desarrollo. Al entenderse la democracia de manera absoluta la autonomía no reconoce las limitaciones intrínsecas al gobierno representativo y reclama una progresiva reapropiación del común mediante una *conflictualidad* inagotable, carente de limitaciones de carácter substantivo.

Bajo una perspectiva autónoma, el escenario para la resolución de los contenciosos es objeto de una negociación permanente. La diversidad de pareceres no sólo no es acomodada dentro de un diseño institucional determinado, a la manera del liberalismo, sino que es estimulada y se aspira a su realización. Particularmente atenta a las desigualdades de todo tipo, el modelo autónomo procura una democracia de la más alta calidad, si bien por ello mismo sus realidades prácticas suelen distar enormemente de los objetivos propuestos.

En los escenarios autónomos de resolución de los contenciosos la participación directa de la ciudadanía no sólo es deseable o positiva, sino que es un prerrequisito fundamental. Gracias a ello la producción y resolución de conflictos puede operar en un horizonte constituyente. No existen por ello mismo limitaciones procedimentales, sino profundización de la democracia. Es precisamente sobre la base de esta posibilidad de radicalización de las posiciones comúnmente aceptadas por los demás paradigmas (liberal, neorrepublicano u otros), que la autonomía entiende su propia legitimidad.

Algunas medidas de carácter práctico a adoptar

- Descentralización de toda la información concerniente a actores, instituciones y conflictos y publicitación de la misma gracias a los dispositivos cibernéticos.
- Ejercicio efectivo de la libertad de asociación sin mediaciones jurídico-formales ni administrativas, basado fundamentalmente en el contacto directo y la confianza entre las agencias implicadas en la producción y resolución del contencioso.
- Favorecer y difundir la producción de demandas abiertas y negociables de acuerdo con los criterios propios de cara singularidad a fin de que se pueda desplegar el ejercicio agonístico del procedimiento democrático.

- Máxima reducción posible de cualquier mecanismo de control, represivo o burocrático.
- Reconducir la acción gubernamental y de los recursos públicos y privados hacia las demandas organizadas por medio de la conflictualidad democrática.

4. Propuesta de investigación

En base a los nuevos objetivos del proyecto, definidos en el apartado 1.2, pasamos a proponer una investigación que aplique los marcos teóricos y metodológicos que se han ido desarrollando a lo largo de este informe. Previa actualización de la política contenciosa, y teniendo presente las diferentes líneas de intervención ante una situación conflictual, explicaremos la metodología de los marcos interpretativos, que aplicaremos al caso de estudio. Llegados a este punto, desarrollaremos las características del caso Gran Scala, el objeto de estudio de esta propuesta. Los objetivos, las herramientas y la conceptualización empírica de la propuesta, darán por finalizado este capítulo y por ende el informe.

4.1 Política contenciosa y análisis de marcos

La esfera pública y la gestión de la política contenciosa

Como hemos señalado, en 1996, Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly acuñaron el concepto de política contenciosa (*contentious politics*) para hacer visible un conjunto de fenómenos que por sus propiedades particulares se distinguían claramente de la política institucionalizada. Se acotaba con ello un tipo de política que escapaba a los análisis propios de los enfoques neo-institucionalistas predominantes en el ámbito académico. En poco más de una década, el programa de investigación de la política contenciosa logrado visibilizar una variedad de procesos tan amplia y compleja como la que integran revoluciones, movilizaciones sociales, conflictos etnonacionales, rebeliones, revueltas de los suburbios y un largo etcétera de formas de política que escapan a unos cursos de acción predeterminados, conocidos y eficaces en la resolución de problema, esto es, a la política institucionalizada.

Durante mucho tiempo, los estudios científicos consideraron que las distintas manifestaciones de la política contenciosa eran expresión de alguna modalidad de comportamiento irracional de las masas. No es casual que los enfoques del momento se centrasen en distintos aspectos de la psicología de masas antes que en el análisis de la racionalidad subyacente en la lógica de la acción colectiva. Desde los años sesenta en adelante, sin embargo, y a raíz precisamente del espectacular crecimiento de la política contenciosa protagonizado por los denominados nuevos movimientos sociales, los científicos sociales comenzaron a interrogarse seriamente por las motivaciones, argumentos y racionalidad que impulsaba aquellas prácticas disruptivas que no acababan de encajar en la política institucionalizada. Surgieron así diferentes métodos para abordar el estudio de la política contenciosa.

En un principio se asoció la emergencia de la política contenciosa a la crisis estructural de los sistemas políticos. En consonancia con los análisis de corte estructuralista y funcionalista predominantes en el momento el interés científico se centró en los

grandes procesos revolucionarios que habían transformado las sociedades. Los trabajos de autores como Barrington Moore, Charles Tilly o Theda Skocpol contribuyeron en este sentido a clarificar la lógica del cambio estructural y la movilización social. De igual modo, la búsqueda de las razones por las que se incentivaban los procesos de movilización que abocaban en última instancia a los procesos revolucionarios condujo a identificar en las dinámicas internas del régimen político los incentivos para la acción colectiva. Surgieron así los estudios de la estructura de oportunidad política.

Los enfoques estructurales, sin embargo, no disponían de respuestas convincentes para procesos de escala mucho más reducida que las grandes revoluciones sociales. La importancia creciente de los llamados nuevos movimientos sociales o movimientos de una sola causa (*single issue movements*) requería sin embargo de otras explicaciones. Como actores políticos que irrumpían en la política pública (*public politics*) no respondían a una lógica del cambio estructural. Antes bien, su especificidad consistía en que detectaban “agravios” (*grievances*) y proponían políticas de reforma parcial, ampliación de derechos o mejora de aquellos regímenes políticos en los que se desplegaban. La respuesta científica no se hizo esperar y llegó de la mano de enfoques analíticos fundados en la teoría de la elección racional como la movilización de recursos, los procesos políticos y ciclos de movilización, etc.

A pesar de que con estos enfoques y metodologías el estudio de la política contenciosa se había visibilizado y, por ende, había adquirido un status de objeto político de interés científico, todavía había algunos fenómenos que escapaban aparentemente a cualquier forma de racionalidad. En efecto, a resultas precisamente del éxito de los movimientos desde los años sesenta en adelante, la política de la identidad (*identity politics*) se había convertido en un baluarte de aparente irracionalidad. La solución metodológica llegaría de la mano del giro culturalista de los años ochenta y primeros noventa. De acuerdo con las premisas del interaccionismo simbólico, autores como Snow y sus colaboradores, aplicaron el análisis de marcos (*frame analysis*) al estudio de la política de la identidad y su función como desencadenante de la acción colectiva. El acierto de este enfoque se vería reforzado por el hecho de fundarse en el análisis de la comunicación política precisamente en un momento en que las sociedades postindustriales transitaban hacia la sociedad de la información.

Al desvelarse la naturaleza comunicativa de los procesos de formación de las identidades colectivas que hacían posible la movilización social, las estrategias discursivas de los actores centraron el interés en la gestión de la política contenciosa. La última década de movilizaciones sociales, tan marcada por la ola antiglobalización o altermundialista, ha venido a confirmar la centralidad de los procesos comunicativos en el desarrollo de la política contenciosa. Así, por ejemplo, la desastrosa política de interacción con los desafíos movimentistas de la última ola de movilizaciones (LOU, Plan Hidrológico, Prestige, Guerra de Iraq, etc.) acabó costando el poder al Partido Popular. E, inversamente, los aciertos en este sentido del PSOE (retirada de las tropas de Afganistán, matrimonio homosexual, etc.) han supuesto la consolidación de Zapatero al frente del ejecutivo. En este orden de cosas, el apoyo de los populares a lo que los estudiosos identifican como contra-movimientos (por ejemplo, las

movilizaciones por la familia contra el matrimonio homosexual) no dejaba de ser sino una tardía adaptación de los conservadores a las exigencias de un tiempo marcado por la política del movimiento.

En suma, a lo largo de las últimas décadas la política pública se ha visto cada vez más fuertemente condicionada por la presencia de las formas disruptivas de acción colectiva que constituyen la política contenciosa. Este proceso de cambio en la “política pública” (*public politics*) a menudo es identificado en negativo como la crisis de la representación política o como la crisis de los partidos y la política electoral. En el transfondo encontramos un mismo problema, a saber: la presencia creciente en la esfera pública de la política del movimiento y la relegación a un segundo plano de otros actores políticos antaño centrales al régimen político (parlamentos, partidos, etc.). Por todo ello, a la hora de realizar una primera aproximación a la política contenciosa parece especialmente oportuno centrarse metodológicamente en la observación de la expresión pública de las formas de participación política no institucionalizada.

Ciertamente, la política contenciosa no siempre logra la visibilidad deseada por sus protagonistas. Su existencia tampoco depende estrictamente de su presencia en la esfera pública, toda vez que puede haber realidades no institucionalizadas que por su propia marginalidad o escasa relevancia informativa son obviadas por los grandes medios de comunicación. Sin embargo, los activistas de la política contenciosa definen sus estrategias en un diálogo con unas audiencias (reales o imaginarias) a las que expresan sus motivaciones y las razones de sus prácticas no institucionalizadas. Precisamente porque este diálogo se encuentra en el origen mismo de la movilización social (lo que los analistas denominan producción y alineamientos de marcos interpretativos), analizar el discurso político de estos actores permite identificar sus estrategias y alianzas, a la par que realizar una primera cartografía política de sus intereses y motivaciones. En un sentido similar, y con el objetivo de completar una mejor visualización de las estrategias, alianzas y alternativas resolutorias de una situación conflictual, el análisis del discurso de los actores contenciosos nos permitirá situar el encaje del marco normativo (liberal, neo-republicano, autónomo) en que se sitúa cada actor.

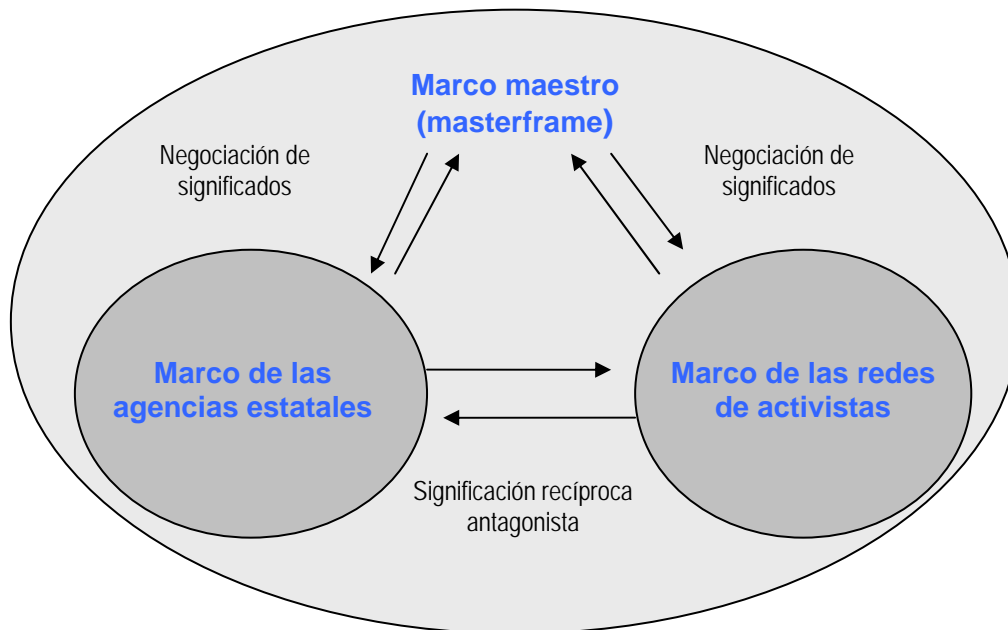
El análisis de marcos (*frame analysis*) como propuesta metodológica

Los procesos de movilización social constitutivos de la política contenciosa no son constantes, sino que se desarrollan a través de los que se conocen como ciclos de protesta, esto es, una sucesión de acciones colectivas sostenidas en el tiempo con el fin de alcanzar algún objetivo particular. El ciclo de de protesta constituye una unidad de análisis que se puede agregar en un análisis a medio plazo dentro de las olas de movilización. Así, por ejemplo, la ola de movilizaciones de la última década ha integrada por distintos ciclos de protesta (huelga general, LOU, Prestige, Guerra de Iraq etc.) que se encuentran, no obstante, ligados entre sí por diversos medios como las redes de activistas que participan en ellos, la memoria ciudadana de la participación en la acción colectiva, etc.

Cada ola de movilizaciones es un producto singular de la interacción de los actores en ella implicados, pero los estudios realizados de las últimas nos demuestran que existen regularidades que conviene conocer. Los ciclos de protesta pueden entrecruzarse y las olas de movilizaciones pueden combinar grandes ciclos de ámbito supra-local con pequeñas protestas locales. En ellos es posible observar no sólo como evoluciona la política no institucionalizada, sino también como evoluciona y como, eventualmente, se institucionaliza. En el decurso de las olas de movilización, las experiencias de los activistas, los resultados obtenidos (o no) por medio de sus distintos repertorios de acción colectiva, así como otros elementos constitutivos de la política contenciosa dejan tras de sí un rastro que permiten al científico social recomponer cuáles son las mejores prácticas institucionales para gestionar la política no institucionalizada (estrategias comunicativas acertadas, interacción institucional creativa, etc.). Y es que a pesar de su relativa antigüedad, el análisis de marcos ha conocido un éxito más que notable en los últimos tiempos gracias a su aplicación a las políticas públicas. Originado en el estudio de la dimensión psicosocial de la acción colectiva, su rigor metodológico, carácter aplicado y rendimientos empíricos han hecho de él una metodología de gran interés. Obras recientes como *No pienses en un elefante* de Georges Lakoff han contribuido a divulgarlo enormemente. Desde el primer trabajo de McAdam, Tarrow y Tilly, el análisis de marcos es considerado como una de las metodologías más adecuadas para el estudio de la política contenciosa.

A la hora de analizar la participación política no institucionalizada, el análisis de marcos parte de algunas premisas teóricas importantes: una concepción constructivista de lo real, la centralidad de los procesos comunicativos, el interaccionismo simbólico, etc. El punto de partida fundamental es que tanto los conflictos, como las políticas públicas en tanto que “soluciones”, han de ser construidos en la esfera pública mediante una interacción simbólica. A diferencia de teorías dialógicas como la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, el análisis de marcos no presume a los actores interesados en dirimir la verdad mediante la búsqueda del mejor argumento, sino que los entiende en un contexto de competición inter-discursiva en el que sus marcos interpretativos de la realidad se negocian, transaccionan, adaptan o transforman en función de las lógicas del cálculo racional de los intereses de cada actor.

Figura 1. Cuadro de negociación de significados



Fuente: elaboración propia

En el terreno de lo concreto, la aplicación del análisis de marcos (*frame analysis*) al doble nivel de la esfera pública y de los medios de comunicación de las redes activistas permitiría observar su evolución política (positiva o negativa en lo relativo a la institucionalización de la política no institucionalizada) de acuerdo con el progreso de la ola de movilizaciones. Un primer examen de la configuración de la opinión publicada conduciría a la identificación de los medios de comunicación relevantes de la prensa local y autonómica, por una parte, así como a la identificación, a través de esta o de la investigación de campo, de los principales emisores de discurso de las redes activistas. La recopilación sistemática de la información presente en estos medios en una base de datos permitiría realizar un primer análisis cuantitativo por medio del cual identificar el desarrollo de los ciclos. A esta primera fase seguiría en un segundo momento el análisis cualitativo (el análisis de marcos interpretativos en un sentido estricto) de las unidades de información más relevantes, de suerte tal que, mediante la aplicación de un modelo de análisis empírico, se pueda proceder a la disección de las estrategias enmarcadoras en juego. A resultados de todo ello sería posible concluir una primera cartografía de la política contenciosa desde la que acometer la gestión de la misma con mayores niveles de fiabilidad.

A los efectos de la operacionalización de la investigación, teniendo en cuenta la economía de la misma, cabría plantear un primer acercamiento a la política contenciosa concreta mediante el análisis del ciclo o protesta relevante de un determinado y delimitado territorio, en este caso la comunidad de Aragón. Según la relevancia y tipología del caso a estudiar, ello permitiría, como mínimo, realizar una primera identificación de los principales recursos del activismo político: el repertorio

modular de la acción colectiva, los elementos discursivos de carácter simbólico-cultural, etc. Asimismo, este análisis permitiría diagnosticar las distintas apuestas estratégicas de los actores más relevantes en la esfera pública y comprender como se dirigen a sus audiencias y a las administraciones y poderes públicos a fin de conseguir sus objetivos. De igual modo podría observarse el acierto o error de administraciones y poderes públicos a la hora de dar una respuesta institucional e institucionalizadora a los desafíos provenientes de la política contenciosa. En este sentido, el análisis de marcos se demuestra no sólo como un instrumento útil a la identificación de actores, estrategias y prácticas políticas, sino que facilita asimismo una gestión pública acertada de los contenciosos capaz de poder ganar legitimidad y apoyo para la acción de gobierno que, con independencia de su acierto en la gestión de los asuntos públicos, sepa poner en marcha una estrategia comunicativa adecuada para el desarrollo de las políticas públicas.

4.2 El caso Gran Scala

Durante el año 2007, el Gobierno de Aragón mantuvo conversaciones con el consorcio Internacional Leisure Development (ILD) y en noviembre del mismo año aparecieron las primeras noticias en prensa referidas a un complejo de ocio que ocuparía 2.500 hectáreas en una zona indeterminada – y aún por decidir-, de Los Monegros. Dispondría de estación de AVE y acceso a la autopista con tres carriles hasta las ciudades más próximas. Se crearían 65.000 puestos de trabajo directos y previsiblemente 100.000 indirectos con una previsión de 25 millones de visitantes al año, entre 100 y 200 vuelos chárter diarios. La inversión prevista era de 17.000 millones de euros. El 12 de diciembre de 2007, el edificio Pignatelli – sede del gobierno de Aragón- albergó una mediatizada presentación del macro-proyecto llamado Gran Scala. En ese momento se hablaba de que la superficie total que ocuparía, una vez terminado el proyecto, sería de 2.025 hectáreas. Dentro de este gran espacio de terreno se ubicarían cinco parques temáticos, 32 hoteles casino, 72 hoteles temáticos, y 32 museos, además de un complejo deportivo internacional, un hipódromo, una plaza de toros para hacer recreaciones históricas, un paseo con más de 250 tiendas, varios cines y apartamentos de lujo. En el documento firmado en Pignatelli, ILD se comprometía a proyectar, construir y gestionar de forma autónoma las diferentes áreas del proyecto, y el Gobierno de Aragón asumía los compromisos de asistir a la sociedad promotora en la definición y localización de los terrenos, así como facilitar la gestión de los suministros energéticos, impulsar la ejecución de las infraestructuras necesarias para el acceso al recinto y adecuar la normativa administrativa aplicable a los requerimientos del proyecto. Por tanto, una decidida apuesta para el proyecto de Gran Scala.

Desde su inicio, el proyecto ha contado con la oposición de diferentes grupos, hasta tal punto que se creó la Plataforma Stop Gran Scala, la cual, ha convocado, a lo largo del 2008, una serie de acciones (manifestaciones, recursos, actos, etc) para pedir al Gobierno que pare el proyecto. La Plataforma Stop Gran Scala es una coalición integrada por un nutrido número de asociaciones y entidades sociales de los ámbitos

jurídico, social, educativo, político y medioambiental, así como partidos como Chunta Aragonesista (CHA) e Izquierda Unida (IU). El 30 de octubre de 2008 esta plataforma presentó un documento para mostrar su oposición a la construcción del complejo de ocio y juego Gran Scala en Aragón. Sus principales argumentos tienen que ver con el modelo de desarrollo aragonés, con el impacto ambiental y social del proyecto, en la crítica a los valores que representa el complejo de ocio -consumismo, juego, etc. y con la destinación de recursos públicos a entidades privadas (ver <http://www.ecologistasenaccion.org/spip.php?article12397>).

En estos momentos el proyecto está en una fase de parálisis, al menos pública, lo que al mismo tiempo repercute a las posibles acciones movilizadoras de la plataforma contraria, que organizó una convocatoria en diciembre de 2008 a la que acudieron, según fuentes de El Periódico de Aragón, 300 personas. En este sentido, en caso que el conflicto se revitalice y dado que existe producción una variada producción discursiva del mismo (prensa, manifiestos, Internet) el caso Gran Scala puede ser una buena oportunidad de utilizar la metodología de los marcos interpretativos como un instrumento de análisis, que puede combinarse con otros enfoques (análisis de contexto, organizativo, de oportunidad, etc.).

La propuesta como la que presentamos, es un claro ejemplo de las políticas contenciosas en la que se pueden observar las relaciones entre instituciones i movimientos anteriormente desarrolladas en los modelos de democracia. Además, sus resultados nos posibilitaran acercarnos a las diferentes concepciones sobre el tema en disputa que mantienen las partes implicadas, sobre la raíz del conflicto, sobre la solución y sobre los mecanismos procedimentales de diálogo.

En definitiva, en base a esta propuesta de investigación que planteamos, creemos que las ventajas del análisis de marcos son indudables, tanto a la hora de diseñar las políticas públicas (permitiendo a las administraciones producir los marcos interpretativos necesarios a la explicación y justificación de sus actuaciones), como cuando se trata de identificar las formas de participación no institucionalizada (permitiendo a las administraciones entablar negociaciones con los agentes sociales desde una interacción constructiva, allí donde en principio únicamente se presenta un conflicto o contencioso). Una propuesta de investigación con posibilidades reales de aplicación al caso Gran Scala, donde para poder intervenir en el conflicto resulta fundamental conocer los distintos *frames* de cada actor.

Preguntas de investigación

Las preguntas de investigación podrían circular alrededor de las siguientes cuestiones:

- ¿En base a qué problemática se sitúa exactamente el conflicto / contencioso?
- ¿Se trata de una cuestión procedimental o bien de profunda naturaleza política?
- ¿En qué sistema normativo se encardina el conflicto/contencioso?

- ¿Cuales son las estrategias, alianzas, intereses y motivaciones de Gobierno y red social?
- ¿Cuales podrían ser los puntos de encuentro entre los diferentes marcos?

Operacionalización empírica de la investigación

En el terreno de la operacionalización empírica, todos los marcos interpretativos disponen de una estructura común que se puede recomponer y analizar a partir de diversas fuentes (noticias de los medios de comunicación, panfletos, manifiestos y otros materiales, etc). La importancia de las fuentes viene determinada por su carácter público (presume a los actores la voluntad por difundir al máximo su mensaje político). La estructura de un marco interpretativo se caracteriza por realizar tres tareas fundamentales de “enmarcamiento” de la realidad:

- diagnóstico (qué está pasando)
- pronóstico (qué puede llegar a pasar)
- y motivación (qué he de hacer para que pase aquello que me interesa)

Cada una de estas tres tareas es operacionalizada empíricamente por medio del análisis del discurso de las unidades de información seleccionadas, identificando para ello un problema o asunto público (*issue*) de particular interés y conflictividad (por ejemplo, un ciclo de movilizaciones causado por alguna decisión gubernamental). La definición del problema ha de ser empíricamente congruente y discursivamente verosímil para que el marco pueda ser eficaz. A fin de completar el diagnóstico del problema se le ha de buscar un origen, determinando responsabilidades y agencias que intervienen en la existencia del mismo (un “ellos” responsable del problema).

De igual manera, no hay marco interpretativo que no sea útil si, además de construir el problema adecuadamente, no es capaz de ofrecerle una solución, o unos cauces de posibilidad de resolución. Esto, además de identificar que agencias protagónicas pueden resolver el problema, ha de ser definida de forma pragmática, pero apelando a la realización de valores sociales que expresen su utilidad pública. Como es lógico toda solución es transaccional.

Por lo que se refiere a la motivación, esta desarrolla una guía para incentivar determinado tipo de acciones y prácticas encaminadas a obtener las metas propuestas por el pronóstico. Con ella se apela tanto a una agencia de la solución (un “nosotros” protagonista) como se le indica lo que se ha de hacer a efectos de resolver el problema. Va de suyo que todo marco interpretativo es negociable y se modifica, de hecho, en función de la evolución del ciclo de movilizaciones.

En este sentido, se ha de tener presente que tanto los distintos actores implicados en un ciclo de movilizaciones como las autoridades y administraciones públicas que son interpeladas por su acción colectiva, pugnan desde sus marcos interpretativos

particulares por la determinación de un marco interpretativo socialmente hegemónico (marco maestro o *master frame*). Para los primeros, bajo unas condiciones de movilización óptimas (otras variables que conocen los estudios de movilización), conseguir articular el marco maestro equivale a conseguir sus objetivos; no hacerlo, aboca al fracaso de la acción colectiva y al agotamiento del ciclo de protesta. Para las segundas, que inician cualquier conflicto desde la posición privilegiada que confiere la legitimidad de la autoridad democrática, no saber mantener el marco maestro puede tener elevados costes políticos (una sucesión de enmarcamientos desacertados puede acabar convirtiendo una serie de ciclos en una ola de movilizaciones y ésta acabar provocando la derrota electoral de gobierno – la segunda legislatura de Aznar es un buen ejemplo de ello).

Previa a un estudio más en profundidad (que nos daría las operaciones y los indicadores), un esquema de diseño de investigación del caso Gran Scala a través del análisis de los marcos interpretativos mediante el estudio de la producción discursiva, sería el siguiente:

Figura 2. Esquema de diseño de investigación del caso Gran Scala

Tarea central de enmarcamiento <i>(core framing task)</i>	Variable principal	Variable secundaria	Operaciones	Indicadores
DIAGNÓSTICO	El problema	Tema		
		Problematización		
	El origen	Causa		
		Agencia/"Ellos"		
PRONÓSTICO	La solución	Metas		
	La relación			
MOTIVACIÓN	Los protagonistas	Agencia/"Nosotros"		
	La acción colectiva	Interpelación		

Técnicas

El material básico para conseguir la información mediante la metodología de los marcos interpretativos, base de nuestras propuestas, se realizara mediante dos estrategias:

- Las entrevistas exploratorias para definir el diseño de la investigación
- El análisis de los textos producidos por los actores, así como los reproducidos por los diferentes medios de comunicación aragoneses (incluido Internet)

5. Bibliografía

5.1 Sobre democracia y governance

BARBER, Benjamin. (1984). *Strong Democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, Calif.: University of California press.

Blanco I, Gomà R (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona. Ariel

Budge, Ian. (1996). *The New challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity, cop.

DAHL, Robert. (1956). *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

HABERMAS, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Polity Press, Cambridge.

HELD, David. (1987) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

HUNTINGTON, CROZIER, WATANUKI. (1975) *The Crisis of Democracy : report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York : University Press, 1975

MACPHERSON, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford New York: Oxford University Press

Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poulantzas, Nicos. (1979). *, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.

Putnam, Robert D. (1993). *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University press.

REQUEJO, Ferran. (1990). *Las Democracias: democracia antigua, democracia liberal y de Bienestar*. Barcelona: Ariel.

SARTORI, Giovanni. (1962). *Democratic Theory*. Detroit: Wayne State University Press.

Schumpeter, J.A. (1966). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Geo. Allen & Unwin.

SUBIRATS, Joan. (ed.). (2003). *Elementos de nueva política*. Barcelona: CCCB.

Vachet, André. (1973). *La Ideología Liberal*. Caracas/Madrid: Editorial fundamentos.

5.2 Sobre Movimientos sociales

Calle, Ángel (2006): "Movimientos Altermundistas. Democracia radical y políticas de vida", en III Jornadas del Comité de Investigación en Sociología Política de la Federación Española de Sociología, Bilbao, 21 y 22 de septiembre de 2006.

Casquete, Jesús (1998). Política, cultura y movimientos sociales. Bakeaz

Dahl, Robert (1992): La democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós.

Ibarra, P; Gomà, R y Martí, S. (eds.) (2002) Creadores de democracia. Movimientos sociales y redes de políticas en Euskadi y Cataluña. Ed. Icària, Barcelona.

Ibarra, P; (200). Los estudios sobre los movimientos sociales: de la cuestión. Publicado a Revista Española de Ciencia Política. Vol 1 Num 2 Abril de 2000

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (1987): Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia, Madrid, Siglo XXI.

Mc Adam, D. McCarthy, J.D. Zald, M.N. (1999): Movimientos sociales. Perspectivas comparadas. Madrid, Istmo.

Mouffe, Chantal (1999): El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, Barcelona, Paidós.

Putnam Robert D. (1993). Making democracy work : civic traditions in modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University press.

Riechman, J. Fernández, F. (1994): Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales. Barcelona, editorial Piados.

Tarrow, S. (1997): Poder en Movimiento, Madrid, Alianza.

Tilly, Ch. (1978): From Mobilization to Revolution. Addison Wesley, Reading.

5.3 Sobre Marcos Interpretativos

BENFORD, Robert D. y SNOW, David A. (2000): "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", Annual Review of Sociology, 26: 611-639.

.DIJK, Teun A. van (1985): Discourse and Communication. Ed. Berlin: de Gruyter.

GAMSON, William A. (1990): The Strategy of Social Protest, Wadsworth, Belmont (2ª ed.).

- GAMSON William A. y Andre Modigliani (1989): "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach" *American Journal of Sociology*, 95:1-37
- GEERTZ, Cliford (1973): *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- GOFFMAN, Erving (1974): *Frame Analysis: An Essay on the Organization of the Experience*. Nueva York: Harper Colophon. Traducción al castellano (2006): *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. Madrid: CIS.
- KKLANDERMANS, Bert (1997): *The Social Psychology of Protest*. Oxford, UK: Blackwell.
- McCOMBS, Maxwell y Dixie EVATT (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting", *Comunicación y Sociedad*, VIII/1: 7-32.
- SNOW, David A. y Robert D. BENFORD (1992): "Master frames and cycles of protest", en Aldon
- MORRIS y Carol McClurg Mueller (Eds.): *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven/Londres: Yale University Press.
- VIEJO, Raimundo (2001): *La Unificación de Alemania: Discurso y acción*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.

6. ANEXOS

6.1 Fichas seminarios

SEMINARIO INTERNO ABRIL 2008

OBJETIVO: elaborar las bases conceptuales de la participación no institucional.

ASISTENCIAS

MARC MARTÍ	COORD. GRUPO MOV SOCIALES IGOP
MARC PARÈS	COORD. GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
RICARD VILAREGUT	INVESTIGADOR GRUPO MOV SOCIALES IGOP
EVA ALFAMA	INVESTIGADORA GRUPO MOV SOCIALES IGOP
LLUC PELÁEZ	INVESTIGADOR GRUPO MOV SOCIALES IGOP
PAULO RESENDE	INVESTIGADOR GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
MARTA LÓPEZ	INVESTIGADOR GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
CAROLA CASTELLÀ	INVESTIGADOR GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP

SEMINARIO ABIERTO JUNIO 2008

OBJETIVO:

Discusión del documento sobre el significado de la participación no institucional

ASISTENCIAS

MARC MARTÍ	COORD. GRUPO MOV SOCIALES IGOP
MARC PARÈS	COORD. GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
RICARD VILAREGUT	INVESTIGADOR GRUPO MOV SOCIALES IGOP
MARTA CRUELLES	INVESTIGADORA GRUPO MOV SOCIALES IGOP
JORDI BONET	INVESTIGADOR GRUPO EXCLUSIÓ SOCIAL IGOP
PAULO RESENDE	INVESTIGADOR GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
AINA GALLEGU	INVESTIGADORA GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
LAIA JORBA	INVESTIGADORA GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
EVA ANDUIZA	PROF. DEPARTAMENTO C. POLÍTICA UAB
OSCAR REBOLLO	PROF. DEPARTAMENTO SOCIOLOGIA UAB
PAU VIDAL	OBSERVATORIO TERCER SECTOR
JAIME MINGUIJÓN	CONSULTORA MILENIUM 3
EVA TOMÀS	CONSULTORA MILENIUM 3
CARMEN MARCUELLO	UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
TOMÀS GÓMEZ	DEP. PARTICIPACIÓN GOBIERNO ARAGÓN
RAIMUNDO VIEJO	PROF. DEPARTAMENTO C. POLÍTICA UPF

SEMINARIO INTERNO OCTUBRE 2008

OBJETIVO:

Redefinir el proyecto en base a los sistemas normativos y la aplicación de los marcos interpretativos al caso de estudio

ASISTENCIAS

MARC MARTÍ	COORD. GRUPO MOV SOCIALES IGOP
MARC PARÈS	COORD. GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
RICARD VILAREGUT	INVESTIGADOR GRUPO MOV SOCIALES IGOP
RAIMUNDO VIEJO	PROF. DEPARTAMENTO C. POLÍTICA UPF
CAROLA CASTELLÀ	INVESTIGADORA GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP
ALEJANDRO JURADO	INVESTIGADOR GRUPO PARTICIPACIÓN IGOP