



Principios de la ciudad

Tres paradigmas normativos ante la política contenciosa

**Un ensayo sobre las prácticas instituyentes y la
(re)organización de la esfera pública**

Raimundo Viejo Viñas

7^e Premi Nous Horitzons

Barcelona, 2009

Principios de la ciudad

Contenidos

- La ciudad y sus principios..... 03
- La política en el limes de lo constitucional..... 08
- “Objetos políticos no identificados”: la política contenciosa..... 11
- Tres enfoques teóricos ante la política contenciosa..... 17
 - El enfoque liberal..... 17
 - El enfoque neorrepblicano..... 21
 - El enfoque autónomo..... 26
- Líneas orientativas de intervención ante la política contenciosa..... 30
 - El modelo liberal..... 31
 - El modelo neorrepblicano..... 35
 - El modelo autónomo..... 40
- A modo de conclusión..... 44

Principios de la ciudad¹

Tres paradigmas normativos ante la política contenciosa

Ensayo sobre las prácticas instituyentes y la (re)organización de la esfera pública

Nada hay más cierto que el hecho de que todas las cosas del mundo tienen un final, pero, en general, las que cumplen enteramente el ciclo que les ha sido asignado por los cielos son las que no han desordenado su cuerpo, sino que lo tienen regulado de modo que no se cambia, y, si se altera, es para recibir salud y no daño. Y hablando de cuerpos mixtos como las repúblicas o las sectas, digo que son salutíferas aquellas alteraciones que las reconducen a sus principios. Y por eso están mejor organizadas y tienen una vida más larga las que, mediante sus instituciones, se pueden renovar a menudo, o que, por cualquier circunstancia ajena a sus ordenamientos, llegan a dicha renovación. Y es más claro que la luz que, si no se renuevan, no pueden durar.

Maquiavelo, *Discursos sobre la década primera de Tito Livio*, III, 1

La ciudad y sus principios

Cuando Maquiavelo escribió los *Discursos* advertía ya en su *Proemio* que la búsqueda de nuevos métodos y recursos es tarea “siempre tan peligrosa como buscar aguas y tierras ignotas”. Siguiendo su ejemplo, las páginas que siguen se aventuran, bien que de manera prudente, en un terreno sin lugar a dudas complicado como es el de la reflexión sobre la política contenciosa. No es éste un viaje fácil, pues no ha de discurrir por un ámbito en el que la política responde a normas y pautas conocidas de antemano. A diferencia de la política institucionalizada en el Estado, la política contenciosa aborda un objeto de estudio tan proceloso como el que pueden configurar las grandes revoluciones históricas², las recientes revueltas metropolitanas³, los

¹ El origen de estas páginas se encuentra en los debates de un grupo de discusión perteneciente a un proyecto que el gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón encargó al Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP). Quisiera agradecer a todas y todos los participantes en los distintos debates, y muy especialmente a Marc Martí y a Ricard Vilaregut, las horas pasadas discutiendo ideas y borradores, así como al director del IGOP, Joan Subirats, que hizo posible esta colaboración. Cuanto hay de mejorado en estas páginas sin duda se debe a sus méritos indudables, cuanto quede de mejorable sólo corresponde al autor.

² Hacemos referencia aquí a la serie de procesos de movilización que acabaron provocando “cambios de sistema” (*systemwechsel*) y no únicamente “cambios en el sistema” (*systemwandel*), en el decir de autores como Klaus von Beyme. Ejemplos empíricos de esta modalidad de cambio los constituirían desde las denominadas revoluciones “atlánticas”, “liberales” o

nacionalismos⁴, las expresiones transnacionales de la política de la identidad⁵ y un largo etcétera de fenómenos difícilmente previsibles, empíricamente esquivos y analíticamente complejos. A pesar de ello, confiamos en que el interés y lo inexplorado del tema compense la confusión que puedan suscitar contornos de entrada tan imprecisos.

Hemos intitulado este ensayo *Principios de la ciudad* por la congruente pluralidad de significados que lleva implícito este sintagma. Principio es origen, comienzo, inicio, el punto primero a partir del cual se puede extender algo. Pero principio es también la norma que rige el pensamiento y/o la conducta, una proposición verdadera desde la que se pueden construir argumentos, teorías o explicaciones del mundo. Toda ciudad tiene un principio, un origen histórico que muchas veces adopta la forma de un primer momento mitológico. El mitema de la fundación de la ciudad, de hecho, está presente en innumerables culturas donde suele servir a la organización de la polis. Atenea y Poseidón compitiendo por Atenas o Rómulo y Remo creando Roma son buenos ejemplos de dos principios mitológicos, de dos comienzos, de dos puestas en marcha de la ciudad.

No obstante, el principio mitológico es tan sólo uno de los principios posibles. El principio como norma, argumento o postulado que organiza la polis va más allá del mito fundacional y se enuncia como teoría política en un corpus coherente a fin de afrontar

“burguesas” como la Revolución Gloriosa de 1688 y la Revolución Francesa de 1789, hasta las denominadas Revoluciones de Terciopelo de la Europa central y oriental de 1989, pasando por las revoluciones socialistas como la Revolución Rusa de 1917, la Revolución China de 1949 o la Revolución Cubana de 1959.

Vid. BEYME Klaus von (1994): *Systemwechsel in Osteuropa*. Frankfurt: Suhrkamp.

³ Ejemplos integrantes de esta casuística serían los *riots* o revueltas de Los Ángeles en 1992, de la *banlieue* francesa en 2005 o de Grecia este mismo invierno. Tanto por sus innovaciones en los repertorios modulares de la acción colectiva, como por su instrumentación de los medios de comunicación de masas o el recurso al “enjambre” (*swarm*) como modalidad organizativa, estas revueltas metropolitanas suscitan toda una serie de problemas normativos y empíricos difícilmente reducibles a la aplicación de los instrumentos analíticos del estudio de los nuevos movimientos sociales.

⁴ Nos referimos, claro está, a los nacionalismos sin Estado nacidos en oposición a los procesos de construcción del Estado nacional, en su doble combinación nacional (*nation-building*) y estatal (*state-building*). La evidencia empírica la aportarían en este sentido casos como los de los nacionalismos catalán, escocés, quebequés, vasco, corso, etc.

⁵ Cabría incluir aquí desde los fenómenos de índole religiosa como el islamismo en sus más variadas declinaciones hasta la producción y movilización de nuevas identidades transnacionales nacidas contra la globalización neoliberal a la manera del bolivarianismo de Chávez o el indigenismo de los zapatistas.

los acontecimientos futuros. El mito acompaña así al *nomos* en la organización de la política desde el comienzo. El devenir de la ciudad se traza a partir de este primer momento fundacional y aunque los principios pueden repensarse a partir de los acontecimientos, no es sino en la ruptura con los principios que vuelve a presentarse el poder constituyente a fin de organizar la polis⁶.

Henos aquí, pues, ante la perspectiva que inauguraba Maquiavelo al hablar de las “repúblicas” y “sectas” para las que “son salutíferas aquellas alteraciones que las reconducen a sus principios”. Todo ordenamiento constitucional —toda “república” o “secta”, al decir del florentino— precisa para renovarse de aquellos principios desde los que ha sido instituido. De otra manera, parece, se vacía de contenido, se extingue. El diseño institucional de un régimen político, diríamos hoy, sería óptimo si alcanzase a organizar las instituciones de suerte tal que encajen con los principios de la ciudad y den respuesta a los acontecimientos realizando tales principios.

Pero aún es más, nos dejó escrito Maquiavelo, el origen de la renovación puede ser debido a “cualquier circunstancia ajena a sus ordenamientos”. Más allá de la capacidad de adaptación de cada régimen, existe un exterior al ordenamiento que constituye lo político en su conjunto y es capaz de provocar la vuelta a los principios, la apertura de procesos constituyentes. Éste es el espacio de la política contenciosa, la esfera pública en la que se constituye la ciudad; aquí es donde tiene lugar el acontecimiento y donde se efectúan las prácticas instituyentes, vale decir, las prácticas que logran instaurar de manera duradera nuevas instituciones y marcos de relación entre instituciones.

Hablamos, pues, de principios de la ciudad. La ciudad es urbe, metrópoli, un espacio construido en torno a una serie de actividades y desde el cual se articula la sociedad en su conjunto, pero también es *cives*, ciudadanía o sujeto de derechos

⁶ Sobre el concepto de poder constituyente y su relación con la historia de la teoría política, sigue siendo un punto de obligada referencia la obra de Antonio Negri (1994): *El poder constituyente*. Madrid: Libertarias/Prodhufo.

políticos. Sin “derecho de ciudad” no hay política. De ahí que la ciudadanía deba encontrar en las contradicciones de las que se hace portadora el espacio urbano, el lugar a partir del cual constituirse⁷. El futuro de la democracia no es sino una genealogía de los conflictos de la ciudad.

Pero la ciudad no es un espacio estático o vacío, sino que se constituye como tal por medio de las actividades que se operan en ella. El derecho de ciudad es resultado de la actividad que se despliega en la metrópoli. Y esta actividad es un permanente movimiento que escapa y cuestiona la sujeción permanente a que aspira el poder soberano. El movimiento, a fin de cuentas, no es más que una constante producción de derechos *en y de* la ciudad.

En las páginas que siguen abordamos el tema que acabamos de bosquejar a partir de una guía que expone el desafío que representa la política contenciosa para la política institucionalizada en el Estado. A tales efectos se aborda las respuestas que pueden ofrecer a este desafío tres tradiciones de pensamiento particularmente relevantes, a saber: el liberalismo, el (neo)republicanismo y la autonomía. Se trata de tres conjuntos de principios desde los que se entiende la organización y gestión de la ciudad (vale decir, de la política).

Aunque por razones de claridad expositiva se exponen de acuerdo con algunas variables fundamentales, en rigor, estas tres corrientes teóricas no abordan las mismas cuestiones de la igual manera, siendo fundamentalmente el objeto de nuestra disertación (la política contenciosa) el que determina en última instancia la forma en que se organiza esta cartografía de los argumentos. Así, por ejemplo, allí donde el neorrepublicanismo obvia toda autonomía de la sociedad civil a la manera de un Rousseau, el pensamiento autónomo opera en el horizonte de la superación del Estado como señalaron los teóricos del movimiento obrero (poco importa si Marx o Bakunin).

⁷ Vid. BALIBAR, Étienne (1998): *Droit de cité*. París: PUF.

Mientras tanto, el liberalismo se instala en la tensión constitutiva del doble contrato del gobierno civil otrora teorizado por John Locke.

Así las cosas, comenzaremos por abordar la definición de la política contenciosa en base a la reflexión sobre los límites del poder constituido. Tal y como apuntábamos al tomar la referencia de Maquiavelo como punto de partida, es en ese exterior en el que se instancian las decisiones y prácticas instituyentes que disponen de la capacidad de cuestionar los principios de la ciudad, su estructura y ordenamiento, en no menor medida de lo que conducir a la propia restructuración de la metrópoli, donde situamos nuestra perspectiva a fin de clarificar la heurística que plantea la política contenciosa.

Una vez instalados metodológicamente en este punto de vista, pasaremos a abordar los términos en que entendemos se define hoy la política contenciosa como modalidad de lo político no institucionalizada en el Estado. En este sentido, nos referiremos, por razones tan prácticas como evidentes, al Estado tal y como se presenta actualmente en las democracias liberales contemporáneas. Huelga decir que el liberalismo disfruta de una considerable ventaja de partida respecto a sus competidores. Sin embargo, tal y como veremos, éstos no dejan de ofrecer soluciones propias y congruentes con sus propios puntos de partida o, tal y como los entendemos aquí, con sus propios principios de ciudad. A nuestro entender esto es lo que los hace igualmente valiosos y dignos de interés.

En una tercera parte, procederemos a la evaluación heurística de los tres sistemas normativos mencionados en sus respectivas hermenéuticas sobre la política contenciosa. Como veremos, cada tradición de pensamiento parte de distintos sistemas conceptuales que comprenden de maneras muy diversas el problema de la política contenciosa. A falta de tiempo y espacio para abordar más en detalle estas constelaciones de ideas, optaremos por analizar un concepto central para las tres corrientes: la libertad. Indagando en las respectivas nociones de libertad podremos

avanzar algunos pasos importantes hacia eventuales soluciones de gobierno que, con sus diseños institucionales correspondientes, podrían responder de manera más o menos convincente al desafío de la política contenciosa.

Por último, profundizando en los argumentarios expuestos, presentaremos algunas líneas orientativas de intervención ante la política contenciosa coherentes con cada una de las tres tradiciones. No se trata de elaborar un manual completo de qué hacer desde cada tradición, pero sí de esbozar al menos una breve guía desde la que se podría seguir avanzando llegado el caso. No sorprenderá, pues, que este ensayo se comprenda como un *work in progress* a completar desde las distintas agencias que se entrecruzan en su desarrollo, sean éstos el activismo de la política contenciosa, la elaboración de las políticas públicas o las instancias del gobierno representativo.

La política en el *limes* de lo constitucional

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 que escapan a las previsiones de su constitución formal⁸. Dado que en el mundo real no existen regímenes políticos perfectos, capaces de hacer frente a todos los asuntos políticos con un único y definitivo marco institucional, cualquier régimen habrá de hacer frente, en mayor o menor medida, a formas políticas imprevistas e imprevisibles, ligadas al devenir de las sociedades y a la gestión de los conflictos que se derivan de dicho devenir.

La razón de lo anterior radica en un problema consubstancial al constitucionalismo moderno: la imposibilidad de constitucionalizar para siempre al poder constituyente o, si se prefiere, la imposibilidad de alcanzar la constitución

⁸ Por constitución formal entendemos el 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, por ejemplo, la constitución formal bajo la que vivimos sería la Constitución española de 1978.

perfecta. Ello no obsta, claro está, para que unas constituciones se hayan demostrado más duraderas que otras, o para que algunas constituciones realicen mejor 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 régimen político. 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 cualquiera. Pero si cuando siendo necesario este reajuste no tiene lugar, puede llegar incluso a suceder que un orden político se derrumbe por medio de alguna forma de acción política no institucionalizada y de extrema radicalidad; ya se trate de un golpe de Estado, una revolución o cualquier otra modalidad equivalente.

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 igualmente evidencias como su extraordinaria difusión global en el último siglo o que los regímenes más antiguos en vigor sean democráticos y, más concretamente, pertenecientes a un tipo de democracia particular: la democracia liberal (nos referimos a los casos concretos de Gran Bretaña, Estados Unidos o Suiza).

Pero aún es más y es que, 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 estado 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 y de qué manera es abordada en el terreno teórico por las tres principales tradiciones del pensamiento político que desde las que se aborda la cuestión, a saber: liberal, republicana y autónoma.

“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 por un determinado régimen político) 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 incertidumbre en el funcionamiento del régimen que acaba afectando de manera directa 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 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 política⁹. Y si embargo, se trate ya de los llamados nuevos 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, las 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 a dicho régimen. 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 mujeres, afroamericanos y otros colectivos; tampoco se habrían producido los derechos de las minorías nacionales, migrantes, 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.

⁹ Para una exposición detallada del denominado programa de investigación de la política contenciosa, *vid.* McADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY (1996): “To Map Contentious Politics”, *Mobilization*, nº 1/1, p. 17-34.

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 con los ciudadanos de acuerdo con la manera prevista por 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 (como, por ejemplo, la política del Estado). 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 directo o indirecto del Estado (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 Estado regula los derechos y libertades que gobiernan la sociedad civil, pero no dispone de capacidad para intervenir sobre ella más allá de la observación 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 Estados 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 son, de hecho, relativamente recientes en la historia del sindicalismo.

En no poca medida, el activismo social se orienta, precisamente, a obtener un reconocimiento del Estado para sus instituciones de suerte tal que puedan incidir de manera eficaz 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 Estado en virtud de los protocolos internacionales contra la tortura suscritos por el Estado) o aspiran, 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 racistas 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 Estado 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 carente de normas, sino más bien un ámbito en el que (todavía) no hay unas normas conocidas por todas las partes implicadas. A menudo esto es debido a que son 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 normativos y cómo proponen hacer frente a la política contenciosa, en general, y a la participación institucional no institucional, más en particular.

Tres enfoques teóricos ante la política contenciosa

En las páginas que siguen intentamos 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.

1. *El enfoque liberal*

En nuestros días, el liberalismo constituye el enfoque predominante sobre la cuestión que nos ocupa. La razón de ello es bien sencilla: aun cuando puede incorporar

elementos de otras tradiciones, la democracia liberal es la forma predominante y 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 Estado 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 oeconomicus*, 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 Estado 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 Estado siempre supone un límite para las libertades del individuo, un espacio de pérdida de libertad. En condiciones ideales, por consiguiente, el Estado ha de ser lo más reducido posible (lo que se conoce como *miniarquismo*) 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 Estado 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 algunos teóricos liberales: “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 Estado 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 Estado 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 Estado 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 Estado 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 Estado 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).

2. *El enfoque neorrepublicano*

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 republicanism. 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 **neorepublicanism**.

Por su importancia pasada, el neorepublicanism goza de una importante resonancia en las constituciones contemporáneas. De hecho, las herencias del republicanism todavía se encuentra 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 republicanism 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.

Al igual que el liberalism, el neorepublicanism 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 neorrepublicanismo 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.

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 Estado 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 Estado 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.

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 neorrepblicanismo 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 Estado que opera de acuerdo con la ley que asegura la no dominación se convierte así en el auténtico garante de la libertad. El Estado neorrepblicano 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 neorrepblicanismo 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 neorrepblicanismo con la

democracia es, por lo tanto, absoluta y no relativa; sustantiva y no instrumental. Respecto a los conflictos, el neorrepblicanismo 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 neorrepblicanismo 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 neorrepblicanismo 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 Estado neorrepblicano 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 neorrepblicanismo entiende que el Estado 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 Estado 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 neorrepblicanismo 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 Estado neorrepblicano está obligado a intervenir restituyendo la libertad del individuo.

3. *El enfoque autónomo*

Existe un tercer enfoque, característico de buena parte de las redes activistas y que combina elementos de liberalismo y neorrepblicanismo. 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 postoperaismo o el postestructuralismo 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 Estado 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 neorrepblicanismo 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 Estado moderno.

A diferencia de liberalismo y neorrepblicanismo, 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 antagonista 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 Estado a la sociedad civil organizada.

A diferencia del neorrepublicanismo, 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 Estado no debería estar presente; allí donde el Estado no cediese, estaría justificada la desobediencia civil.

Al igual que el neorrepublicanismo, 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 Estado 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.

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 Estados 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 neorrepblicanismo, 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.

Líneas orientativas 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.

1. *El modelo liberal*

a) La 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 Estado (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 securitarias.

b) 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 i-liberales siempre que admitan la hegemonía liberal en la resolución de los conflictos. El marco de negociación es siempre un marco pragmático.
- El Estado 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, Estado 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 son 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 Estado 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.

c) 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. Va de suyo que 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 mútuo entre los actores individuales en él implicados. Dado que actores i-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 i-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.

d) 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.

2. *El modelo neorrepublicano*

a) La 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 Estado 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 neorrepblicanismo 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 Estado de derecho.

b) 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 neorrepública 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, Estado y las administraciones públicas han de producir marcos legales capaces de prever 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 de régimen político, arbitrando dispositivos institucionales para equilibrar los poderes. En otras palabras, el Estado 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, Estado 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).

c) Producción del escenario de resolución del contencioso

- El marco de resolución de contenciosos viene determinado en el modelo neorrepublicano 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 neorrepublicano 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 neorrepublicano, 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 neorrepublicana. 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 neorrepublicano 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 procedimentalmente 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.

d) Algunas medidas de carácter práctico a adoptar:

- 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. *El 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.

a) La 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 Estado 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 inevitablemente un riesgo de dominación.
- Se considera contencioso cualquier conflicto con el Estado 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.

b) Identificación de las partes en conflicto: actores políticos

- 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 Estado 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.

c) Producción del escenario de resolución del contencioso

- 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 prerequisite 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.

d) 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 cada 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.

A modo de conclusión

En las páginas precedentes hemos intentado esbozar tres modelos que responden al

desafío de la política contenciosa, tres alternativas normativas que son tres opciones fundacionales de la ciudad o, si se prefiere, tres diferentes principios de la ciudad. Por medio del recurso heurístico al examen de su concepto de libertad hemos expuesto como responden al conflicto que tiene lugar más allá de su marco institucionalizado. Ninguno de estos tres modelos está completo y su reconstrucción ha sido más exploratoria que holística, un esfuerzo por cartografiar las opciones de que pueden disponer las distintas agencias implicadas en la política contenciosa (activistas, gestores, representantes, etc.). En rigor, y aunque el ordenamiento constitucional en que nos movemos es profundamente liberal, las tres tradiciones que hemos visto fornecen argumentalmente a distintos actores en diferente medida según la situación en que se encuentren. No son tres visiones excluyentes ni agotan las opciones de lo pensable, pero por lo expuesto no resultará difícil ver que una combinación acertada de estos tres modelos puede ser de gran utilidad. La razón para ello, como se puede deducir, es que de momento ninguno ha resuelto los problemas que mejor plantean los otros dos. Se produce, por lo tanto, una suerte de especialización heurística de acuerdo con la cual según el tipo de problema al que debemos hacer frente cada modelo ofrecerá un mayor o menor rendimiento.

Así las cosas, a falta de mayores progresos teóricos, por el momento una aproximación pragmática parece la manera más recomendable a la hora de poner en práctica unas y otras alternativas, procurando en cada momento sopesar los planteamientos extremos de cada una con el contrapunto de sus dos alternativas y aun otras que pudiera haber. Pero pragmatismo no quiere decir necesariamente eclecticismo. No al menos en términos epistémicos. No nos referimos, pues, a que los elementos que hemos indicado constituyan piezas indiscriminadamente recombinables fuera de cada tradición. Antes bien, el pragmatismo al que estamos haciendo referencia, consciente de la incompatibilidad teórica de los argumentos, entiende

empero que la competición heurística entre tradiciones ha de ser tomada en cuenta como punto de partida a la hora de abordar un problema de manera contextualizada (su pragmática). He aquí, pues, el difícil arte de la política que instituye la ciudad. A nosotros el encomendarnos a la fortuna sin dejar de ejercitar la *virtu*.