



Reis. Revista Española de Investigaciones  
Sociológicas  
ISSN: 0210-5233  
consejo.editorial@cis.es  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
España

Ganuza Fernández, Ernesto; Robles Morales, José Manuel  
Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica  
Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, núm. 113, 2006, pp. 109-131  
Centro de Investigaciones Sociológicas  
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99715230004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

## Modelos de acción pública en una sociedad asimétrica

Models of public action in an asymmetric society

Ernesto Gánuza Fernández

IESA-CSIC

eganuza@iesaa.csic.es

José Manuel Robles Morales

IESA-CSIC

jmrobles@iesaa.csic.es

**Palabras clave:** Cambio Social, Acción Pública, Participación Ciudadana, Asociaciones.

**Keywords:** Social Change, Collective Action, Civic Participation, Associations.

### RESUMEN

En este trabajo partimos de la noción de Coleman de sociedad asimétrica con el objetivo de analizar diversos tipos de acción pública recurrentes en las sociedades actuales. En términos generales, la literatura política y sociológica ha primado una acción pública dominada por las asociaciones, las cuales son observadas como los sujetos protagonistas de la defensa de la ciudadanía en una sociedad asimétrica. En este sentido, se legitima el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer y expandir el asociacionismo. La principal razón para este tipo de políticas es que el declive del asociacionismo se ha vinculado frecuentemente con un declive del calado democrático de una determinada comunidad. En la segunda parte de este trabajo ponemos de relieve que, lejos de producirse dicho declive, podemos constatar la emergencia de otras formas de partici-

### ABSTRACT

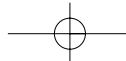
Following Coleman's statement about contemporary society being asymmetric, the purpose of this paper is to assess the different kinds of public action that recur in present-day societies. Generally speaking, political and sociological literature has given priority to public action dominated by associations, which are observed as the protagonists of the defence of citizenry in an asymmetric society. In this respect, the design of public policies aimed at strengthening and expanding associative activity is legitimated. The main reason for this type of policy is that the decline of associative activity has often been linked with a decline in the democratic fabric of a particular community. In the second part of this paper, we suggest that far from producing this decline, we can confirm the emergence of other forms of participation which, while not starting out from the hypothesis of an

**ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ Y JOSÉ MANUEL ROBLES MORALES**

pación que, no partiendo del supuesto del asociacionismo, comparten el escenario político con las asociaciones. Igualmente, mostramos que tanto las Administraciones públicas como las asociaciones civiles están dando cuenta de este tipo de participación, haciendo posible y facilitando su emergencia.

associative movement, do share the political scenario with associations. We also demonstrate that both public administrations and civil associations are reporting on this type of participation, which makes its emergence both possible and easy.





## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

### 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace no más de dos décadas, hablar de las sociedades contemporáneas presupone, en la mayoría de los casos, aludir a un proceso de cambio. Tanto empírica como teóricamente, el volumen de trabajos destinados a dar cuenta de los cambios de tendencia en la vida pública y política es significativo, aunque no siempre coinciden en sus direcciones. Empíricamente, los trabajos de Inglehart (1991) abrieron en la sociología política una nueva perspectiva en el estudio de las relaciones contemporáneas bajo la hipótesis de un cambio progresivo apoyado en la emergencia de valores postmaterialistas. En cambio, Putnam (1993), a partir de su trabajo seminal, mostraba un cambio práctico de igual dimensión, pero en distinta dirección. En lugar de señalar en sus estudios nuevos elementos, vaticinaba el declive de la vieja y sostenida fuerza de la democracia: el asociacionismo. Las implicaciones que ambos autores vincularon a los cambios registrados son bien conocidas. Así, por un lado,emergerían nuevas prácticas sociopolíticas alrededor de nuevos valores sociales, mientras que, por otro lado, asistiríamos al declive de una práctica sociopolítica fundamental en el desarrollo histórico de la democracia<sup>1</sup>.

En el presente trabajo vamos a reflexionar sobre el auge que consideramos empiezan a recabar distintas formas de participación en el entorno de lo que se conoce, utilizando palabras de Coleman (1985), como sociedad asimétrica. Consideramos que existen un conjunto de circunstancias que permiten pensar que están surgiendo dinámicas sociopolíticas basadas en un modelo de acción pública en la que el individuo adquiere importancia creciente. Este objetivo nos lleva a aceptar, en cierta medida, la premisa del cambio sugerida por Inglehart. Sin embargo, no pensamos que esto signifique un cambio radical, ni mucho menos un deterioro crítico, de las relaciones democráticas basadas en el asociacionismo tal y como propugnaba Putnam.

### 2. LA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

Coleman (1985) distingue la sociedad contemporánea como aquella caracterizada por relaciones asimétricas. Muy resumidamente, lo que Coleman plantea es que el escenario contemporáneo viene marcado por la inclusión de la Corporación (desde la época medieval) como sujeto de derecho. Desde el momento en que aquélla puede actuar jurídicamente como un individuo (como una unidad indivisible), sería inevitable hablar de cierta asimetría entre ciudadano y Corporación. Así, y a diferencia del individuo tradicional, es decir, el

<sup>1</sup> Al igual que en la sociología política, en la teoría sociológica encontramos un acercamiento a la sociedad contemporánea a partir de la idea de un cambio. Esto es así tanto para los detractores del núcleo del pensamiento moderno (Latour, Haraway) como para seguidores del mismo (Habermas, Luhmann, Giddens, Coleman).

## ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ Y JOSÉ MANUEL ROBLES MORALES

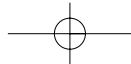
sujeto físico, la Corporación incluye un sentido de la responsabilidad más difuso (la responsabilidad limitada), lo que permite flexibilizar, por ejemplo, la cuestión de identidad. Pero, quizás, más importante resulte su capacidad de influencia sobre el mundo social, sensiblemente mayor que la del individuo tradicional.

Al hablar de una sociedad asimétrica pensamos, entonces, en un contexto en el que las reglas del juego reproducen una asimetría entre individuos y corporaciones, dejando a expensas de un poder asimétrico los principios de igualdad y autonomía sobre los que se erigieron las justificaciones de la democracia moderna. Esta relación, si no explícita, al menos es palpable en la obra de grandes maestros, quienes acentuaron la importancia significativa de esa descompensación para el desarrollo de dichos principios. Pensemos si no en la pregunta con la que Weber (1993: 1074 y ss.) exhortaba a imaginar los mecanismos adecuados que hicieran posible garantizar la libertad individual frente a la corporativización del Estado y los partidos. Pensemos igualmente en las paradojas de la democracia enunciadas por Bobbio (1998: 14), de las que emanarían para el politólogo italiano el peligro que representan las corporaciones para el desarrollo de la democracia y, por ende, de la autonomía individual.

Las relaciones asimétricas suponen un reto al marco ideal de interrelación democrático, entre individuos libres e iguales, posibilitando su quiebra a favor de un lado de la balanza. Las propuestas teóricas planteadas para solucionar la previsible tensión son muy amplias y divergentes. Así, podemos pensar en la amplia literatura generada en torno a tales principios desde una perspectiva liberal (Rawls), republicana (Pettit) o comunicativa (Habermas). No obstante, en este trabajo cercenamos el análisis a un tema concreto dentro de esta tensión, sin entrar a discutir las posiciones normativas en disputa ni los límites asociados a tales principios, pues desborda con creces las motivaciones que dieron origen al presente estudio. Lo que queremos señalar es la intensidad con la que los principios antes mencionados tienen que convivir en una sociedad asimétrica, lo cual significa para Robert Dahl (1998), por ejemplo, que la política tiene necesariamente que articular esa pulsión, según la cual tendríamos que ser capaces de igualar la influencia política entre los individuos, iguales y autónomos.

### 3. EL DECLIVE DEL ASOCIACIONISMO O LA EMERGENCIA DE NUEVAS PRÁCTICAS

El problema que nos planteamos tiene como referencia esa tensión. El estudio que Alexis de Tocqueville realizara sobre la democracia en América supuso incorporar un punto de vista nuevo al análisis. Para aquél, el problema del gobierno y su relación con los gober-



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

nados no sólo era una cuestión que tuviera que ver con leyes e instituciones. Tocqueville señaló la importancia de un *ethos* característico de la democracia y sin el cual aquélla vería menguada sus posibilidades de realización, más allá de su reglamentación. Este *ethos*, entre otras características, descansaba en el espíritu asociativo de los individuos, quienes se agrupaban para defender sus preferencias y convicciones en un proceso continuo que mantendría vivo el espíritu de libertad y autonomía, presuponiendo, claro está, la igualdad de aquéllos. En este sentido, las asociaciones resolvían, al menos, parte de la tensión que mencionábamos, haciendo a los individuos más fuertes frente a sujetos corporativos o impregnando la vida política con su influencia, siempre al amparo de los intereses de aquéllos.

Dentro de la sociología política, las asociaciones han sido casi siempre observadas como un resultado óptimo del proceso de individualización y el espíritu democrático habitualmente asociado a él. A lo largo de ese proceso, cuentan Dahl (1991) o Habermas (2000), el interés general deja de ser monopolio de unos pocos, trasladándose la política a un escenario en el que los individuos y sus problemas se vuelven protagonistas. Este proceso habilitó un nuevo sujeto político, en sí mismo difícilmente abarcable, pero con creciente importancia en las relaciones políticas: la sociedad civil. Las asociaciones ocupan en el imaginario político un lugar privilegiado en este escenario como canalizadoras de los intereses individuales, convirtiéndose para muchos en indicadores eficaces del grado o consolidación de la democracia. Hasta cierto punto, es paradójico de qué manera el individuo aquí se evapora como sujeto político a favor de la asociación (reservándole la acción del voto), pero ciertamente es ésta la que emerge imaginariamente como contrapunto a un desarrollo desproporcionado del individualismo. En la actualidad, eso ha supuesto para algunos pensar que los límites de la democracia representativa tenían que ser ampliados hacia una democracia asociativa en la que las asociaciones, como sujetos destacados de la sociedad civil, tuvieran un protagonismo político significativo capaz de contrarrestar el poder y la influencia de los gobernantes y las grandes corporaciones.

Robert Putnam ha tenido la virtud de cristalizar este argumento en su ya clásica obra (*Making democracy work*), abriendo un amplio horizonte a los estudios sobre capital social. A grandes rasgos, éstos han acentuado la importancia que tienen elementos como la confianza, la información o las normas de reciprocidad en una comunidad para el desarrollo y para la estabilidad de un marco político como el democrático. En un contexto asimétrico es de esperar, entonces, que el capital social refuerce los lazos sociales entre los individuos, posibilitando un mejor desarrollo, en este caso, de la democracia. La pregunta clave podría ser, en este caso, qué elementos generan ese capital social, siendo en este terreno en el que las asociaciones ocuparían un lugar privilegiado. Las asociaciones, siguiendo a Putnam, son una escuela de democracia en la que el individuo puede potencialmente apren-

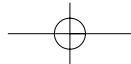
der prácticas democráticas, además de reforzar los lazos sociales necesarios para garantizar los principios políticos democráticos.

El privilegio normativo dado a las asociaciones ha posibilitado que el análisis de los modelos de acción pública en una sociedad asimétrica se concentrara en torno a aquéllas. De este modo, recogiendo el eco de célebres argumentos de Tocqueville, la democracia no sólo se vincula directamente al estado de las asociaciones, sino que se piensa que sin un espíritu asociativo óptimo aquélla se quiebra o, al menos, se piensa inalcanzable una buena democracia y, por tanto, la garantía práctica de los derechos de igualdad y autonomía se debilita o puede debilitarse.

En este trabajo no vamos a cuestionar el sentido originario de esa hipótesis, en tanto en cuanto relaciona autonomía con libertad de asociación, considerándolas como valores democráticos fundamentales. Sin embargo, pensamos que las asociaciones no dominan todo el posible marco de acción democrática en una sociedad asimétrica. En este sentido, consideramos de gran importancia analizar otros modelos de acción pública que emergen motivados por un proceso de individualización política (Dalton, 2000). Se trata, en definitiva, de un tipo de participación política que se encuentra apoyada en actitudes individuales hacia temas de interés personal. En este sentido, los estudios recientes sobre esta temática plantean una progresiva transformación del comportamiento político de los individuos en las sociedades democráticas, quienes consideran cada vez más importantes los temas de la agenda política (Jiménez, 2005).

Para Putnam, el declive del asociacionismo, parejo a la disminución de la confianza política, representa un toque de atención que si bien no es considerado crítico, sí reclamaría una acción política positiva (Pharr *et al.*, 2000). El deterioro del asociacionismo sería para él un indicador del declive del capital social (menos confianza, declive en las normas de reciprocidad, etc.) con el que cuentan los ciudadanos y podría poner en peligro la supervivencia de las instituciones democráticas mismas (Putnam, 1995). Así pues, a partir de la idea de que la confianza social está positivamente vinculada a la participación en las asociaciones, Putnam piensa en la necesidad de acrecentar la participación en ellas como vía de solución tanto para garantizar la supervivencia de la democracia como para garantizar el buen funcionamiento de la misma. Esta interpretación cristaliza un amplio sentir político contemporáneo, según el cual es necesario mejorar las condiciones que faciliten el asociacionismo de los individuos en tanto en cuanto incrementa los lazos sociales, el intercambio de experiencias y argumentos, así como permite canalizar los intereses individuales.

Sin embargo, el ideal normativo vinculado al asociacionismo no está exento de problemas y críticas. Algunas de las críticas a este supuesto que han adquirido mayor peso tienden a



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

relativizar el papel de las asociaciones en la generación de capital social. Es más, precisamente la insistencia en desbrozar las causas del asociacionismo con el objetivo de alentar el espíritu democrático puede tener como resultado velar la emergencia de otras formas de acción colectiva que no necesariamente estén radicadas en los planteamientos alrededor de la desafección pública. Aquí mencionaremos dos críticas ampliamente conocidas, a partir de las cuales es plausible preguntarse acerca de otros modelos de acción pública.

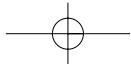
La primera de ellas cuestiona la presuposición generalizada acerca de la capacidad que tienen las asociaciones para generar prácticas saludables como la confianza o la inculcación de hábitos cívicos. En este sentido se pone en cuestión, como axioma, la relación positiva entre el asociacionismo y aquellos valores políticos que caracterizarían normativamente la democracia. Uslaner y Conley (2003: 25) señalan, por ejemplo, que el problema de la acción pública no reside tanto en la participación o no en asociaciones como en la capacidad de las asociaciones para albergar grupos heterogéneos en su interior, lo cual permitiría suponer que en su seno tiene lugar un diálogo y conocimiento de realidades heterogéneas. Habiendo muchas asociaciones internamente homogéneas, concluyen que no todos los lazos sociales que se dan en ellas generan confianza o reciprocidad en las prácticas, sino que pueden incluso reforzar posiciones contrarias al diálogo y la interacción con grupos e individuos diferentes. También Van Deth (2001) apoya con estudios empíricos que no se puede tratar el conjunto de las asociaciones como si fueran idénticas, teniendo que considerar adecuadamente los fines de aquéllas antes de caracterizar las implicaciones que tiene una asociación. Una constitución homogénea de las asociaciones, vienen a decir, cierra más que abre vínculos sociales y, por tanto, podría cuestionar los efectos esperados con relación a la democracia. Así, por ejemplo, en la literatura de capital social hay autores que expresamente plantean que son los vínculos débiles, y no los vínculos fuertes con los que se pueden caracterizar muchas asociaciones, los que potencialmente pueden generar capital social positivo con relación a la democracia (Adler y Kwon, 1999), retomando la vieja hipótesis de Granovetter (1983). Nina Eliashop (1998), por ejemplo, hablando del asociacionismo estadounidense, plantea de qué modo mediante las prácticas asociativas vigentes se «evapora la política», al asumir la mayoría de ellas unas prácticas corporativas que evitan en sus planteamientos la política en general, reduciendo ésta a intereses particulares, lo cual tampoco favorece que los grupos civiles se abran a otras cuestiones de su entorno. Font (2001b), respecto al asociacionismo en España, alude también a las viejas formas de representación aún presentes en éste, lo que puede afectar a su representatividad y vinculación con una sociedad cambiante.

En segundo lugar, hay autores que cuestionan directamente la generalidad de la tesis defendida por Putnam (declive de asociacionismo y desafección pública), mostrando en su lugar la concurrencia de unas condiciones, por ejemplo la de la existencia de ciudadanos

más críticos (Norris, 1999), que convierten en relevantes formas de participación política diferentes. Norris (2000), de todas formas, cuestiona el escenario general de declive presentado por aquél, valorando series históricas de datos de diferentes países. Piensa que dicha tendencia es borrosa en muchos de ellos, cuando no positiva, lo que le lleva a afirmar que, en sentido estricto, sólo podríamos hablar del declive en Estados Unidos. Para Norris, esto plantea la necesidad de abrir el análisis que hasta ahora ha servido tradicionalmente para comprender la democratización de las sociedades, considerando formas de participación no-convencionales como una vía de acción pública. Los trabajos de Newton (2001) muestran cómo el declive de la confianza política es parejo al incremento o la estabilidad del asociacionismo en varios países europeos como Francia, Finlandia o Suecia, lo cual le lleva a proponer diferenciar analíticamente la desconfianza política de la desconfianza social, desvinculando el análisis del buen funcionamiento de las instituciones políticas del asociacionismo. En este sentido, Newton preferirá hablar de la importancia que tiene la valoración subjetiva de la gestión política realizada.

En términos generales, pensamos que el declive en la confianza política, constatable en muchos países con democracias asentadas (Pharr *et al.*, 2000), no pasa necesariamente por un declive en el asociacionismo. De la misma manera, podemos pensar que no todas las asociaciones esconden la misma potencialidad y, por consiguiente, no podemos esperar del conjunto de ellas efectos similares. Es decir, no consideramos que la simple relación entre asociacionismo-valores democráticos sea suficiente. Desde aquí se hace plausible ahondar otras hipótesis que den cuenta de los acontecimientos prácticos contemporáneos en torno a las pautas democráticas, no tanto desde la óptica de un declive o desafección pública como desde el estudio de otras formas de participación relacionadas con una actitud y comportamiento políticos diferentes de los individuos. En este sentido, pensamos que no podemos concentrar todo el análisis de la acción pública alrededor de las asociaciones, cuando hay dudas razonables para pensar que la generación de confianza y la existencia de normas de reciprocidad dependan únicamente del asociacionismo.

Es aquí donde consideramos que la postura mantenida por Inglehart (1997), pero también la de otros muchos que plantean la emergencia de nuevos modelos de acción pública (Font, 2001a; Dalton *et al.*, 2004; Norris, 2000), nos permite dar cuenta de los nuevos canales de participación política que desde hace algunos lustros empiezan a desarrollarse. Si bien dicha participación no reemplazará los modelos tradicionales de acción pública, ni a las asociaciones, sí nos permite observar los cambios prácticos contemporáneos desde un prisma diferente en el que el individuo adquiere un protagonismo hasta ahora velado como sujeto de los modelos de acción pública. La diferencia de ambas posturas es sustantiva con relación al tipo de modelo de acción pública promovido tanto por los agentes sociales como por las instituciones políticas.



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

### 4. LA PARADOJA DE LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El declive del asociacionismo a menudo se muestra como si fuera un cristal a través del cual se puede observar la extensión de unas pautas y unos hábitos individuales poco propicios a la participación ciudadana, así como una inclinación a alejarse de un imaginado espacio público. En este sentido, el asociacionismo es visto como vehículo de valores que pueden contrarrestar la progresiva individualización de la vida, a partir, ya lo decíamos, de la generación de normas de reciprocidad, diálogo e información, pero sobre todo también como vehículo de intereses individuales en una sociedad compleja y asimétrica. Si consideramos formas de participación amplias no pensamos que se pueda efectivamente hablar de un declive de participación ciudadana, mientras que es muy difícil hablar de un declive del asociacionismo (Norris, 2000; Newton, 2001). No obstante, la idea de la baja participación persiste. Nuestro objetivo en este apartado es mostrar, con datos para España, cómo, más que disminuir la participación, parece que empieza a surgir otro tipo de participación.

Antes de realizar este análisis haremos unas breves reflexiones sobre el modelo y la definición de participación con la que se opera habitualmente. El modelo de participación que se tiene en cuenta a la hora de analizar datos estadísticos sobre participación es, principalmente, de carácter instrumental y corporativo<sup>2</sup>. En este sentido, la participación sería algo así como «la unificación de esfuerzos individuales para la consecución de objetivos comunes a una minoría» (Mills, 1967: 2). La motivación para la participación que se tiene en consideración es aquí de carácter instrumental, es decir, se entiende que se participaría en la medida en que dicha participación provee al ciudadano de más beneficios que los que obtiene quedándose en casa, teniendo en cuenta sus objetivos y preferencias. Estos objetivos supuestamente son precisos, claros y prácticos. Así, sólo existen dos opciones, la de ser participante o la de no serlo. La de estar comprometido o no. La de ser, por ejemplo, ecologista o no serlo. Desde esta perspectiva, las organizaciones de movimientos sociales son como «unidades compuestas por dos o más personas que entran en contacto para lograr un objetivo y que consideran que dicho contacto es significativo para ello» (Mills, 1967: 2)

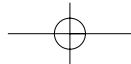
A pesar de contar con esta definición de fondo, en los cuestionarios de opinión pública no ha habido una forma unívoca de entender qué es ser participante, lo que hace difícil comparar series históricas o estudios diferentes. Se puede ser simplemente socio, se puede participar en tareas internas, se pueden asumir responsabilidades, se puede ser sólo do-

<sup>2</sup> Nos gustaría dejar claro que la definición de participación planteada aquí es una definición operativa, es decir, formada por un conjunto de atributos compartidos por distintas definiciones cuyo único objetivo es el de partir de una base común. En este sentido, no se trata de una definición propiamente dicha y, por lo tanto, no tiene un objetivo exhaustivo ni metodológico.

nante, etc. Por tanto, no sólo, como decía Van Deth, tendríamos que tener en cuenta el tipo de asociación, sino que podríamos también considerar el tipo de vínculo que el individuo tiene con la asociación. Desde este punto de vista cabría hablar, como veremos a continuación, de prácticas distintas e incluso de una participación distinta dentro de una misma asociación. La encuesta llevada a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas, junto a la Universidad Autónoma de Madrid y la Universidad Pompeu Fabra, en el año 2002 (estudio 2450) recogía un escenario de participación asociativa variable, según el cual el 42% de la ciudadanía decía ser miembro o socio de una asociación respecto a una tipología de 28 clases distintas. No obstante, sólo el 31% participaba en actividades organizadas, lo cual disminuía al 23% para quienes donaban dinero (de los cuales el 45% donaba a organizaciones de caridad). Si pensamos en una participación más activa, como la de implicarse en la organización de actividades (no sólo acudir a ellas), el porcentaje disminuía al 16%. Lo que más puede sorprender es que de los que decían participar en las actividades (31%) sólo el 11,7% afirmaba tomar parte en las decisiones y reuniones habituales de las organizaciones, lo que suponía un 2,67% de la muestra total.

Dados estos datos, se puede considerar que la participación en asociaciones en España es buena o, al menos, aceptable, teniendo en cuenta que hay cerca de un 42% de individuos asociados. Otra cosa es reflexionar acerca de para qué se participa, cómo se participa y las implicaciones de esa participación en la vida política. La mayoría, como podemos observar en la encuesta mencionada, participa en las asociaciones de forma marginal, mientras que sobre una minoría recae la carga de la actividad asociativa.

Dicho esto, y considerando los diferentes niveles de participación que se dan en las asociaciones, vamos a pensar acerca de un conjunto de movilizaciones que desde hace varios años en España viene repitiéndose con un seguimiento masivo por parte de la ciudadanía. Estas movilizaciones superan en muchos sentidos, pero principalmente en lo relativo a número de personas que las secundan, la capacidad de convocatoria de un colectivo o de un conjunto de ellos, teniendo en cuenta los socios. Pero no sólo la superan. Si tomamos individualmente a los participantes, los escasos estudios realizados, como el de Jiménez (2005), muestran que uno de cada dos participantes dice no ser miembro formal de ninguna asociación. Muchos de ellos no están ahí por o a través de un colectivo que canalice sus intereses o sus deseos. Estas movilizaciones se forman también con personas que no son miembros de colectivos, sino que participan o actúan políticamente a título individual. Según la definición anteriormente esbozada, no serían, *estricto sensu*, participantes y, por lo tanto, y esto es básico para este trabajo, no figurarían en las estadísticas, lo que hace difícil analizar este tipo de movilizaciones si tomamos todas las personas que participan en ellas bajo la definición al uso de participación. Es más, desde este ángulo no tenemos forma de clasificarlos dentro de la categoría de participación po-



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

lítica<sup>3</sup>. Sin embargo, algo que parece claro es que estas movilizaciones no tendrían sentido si las personas que forman parte de ellas no tuvieran un conjunto compartido de significados que va más allá de lo que dice una organización particular. La pregunta que aquí nos hacemos es si la emergencia de este tipo de participación es la razón de que la participación según la definición clásica se entienda desvalida al haber encontrado aquélla formas viables de actualización. Nosotros entendemos que estamos ante un tipo de participación que implica una acción pública que no pasa por ser miembro de una asociación.

En nuestra opinión, la principal conclusión que podemos extraer nos lleva a contextualizar la participación en sentido instrumental como un caso, pero no como una generalidad, pudiendo considerar una forma distinta de participación, basada en la concurrencia no-associativa en un espacio público. Esto nos permite pensar que los cambios sociales pueden también vincularse a prácticas emergentes, que traen de la mano un escenario en el que el individuo juega un papel político. En este sentido podemos considerar la evolución del escenario político, tras el cual el individuo se ha hecho con razones para participar. Por ejemplo, en el año 2002 ya eran más en España los que pensaban que la política no era tan complicada para entenderla que los que lo negaban (tabla 1). Pero, en cambio, son cada vez más los que piensan que los políticos no se preocupan de nadie (tabla 2), abriéndose así una brecha identificable entre competencia subjetiva para entender lo que pasa y capacidad de influencia sobre lo que pasa. Igualmente, en un escenario en el que se valora subjetivamente mucho la posibilidad de decidir por uno mismo, al preguntarle sobre las características del buen ciudadano, y donde la percepción de la influencia que tienen los individuos sobre los asuntos que ocurren en política es escasa (estudio CIS 2450), parece razonable pensar en la emergencia de prácticas participativas distintas que vinculen de forma más palpable la política a los individuos. Este argumento se apoya en los estudios empíricos realizados por Newton (1999) o, en España, por Jaime Castillo (2003), en los que se señala que la relación entre capital social y confianza política es débil. Los individuos más activos y con un mayor capital social serían aquellos que tienen una concepción más crítica de las instituciones, pudiendo implicarse en formas alternativas de participación, mientras que aquellos satisfechos suelen expresar comportamientos autocoplacientes, que inhiben la implicación en formas de participación que pueden resultar una amenaza para el *status quo* (Jaime, 2005). Como afirma Jaime Castillo (2005: 81), la participación política y el interés por los asuntos públicos, que influyen positivamente sobre la participación social, en cambio, afectan negativamente a la confianza en las instituciones políticas.

<sup>3</sup> Ciertamente, se han hecho intentos de analizar este tipo de participación desde la óptica de la emotividad o desde la irascibilidad. El inconveniente de estos análisis, que se salen del propio concepto de participación, es que, por una parte, son incapaces de explicar la participación en movilizaciones que no son principalmente emotivas y, por otra, que en el caso de tratarse de movilizaciones de carácter emotivo no pueden explicar quiénes y por qué participan y, lo que es más importante, cómo se generan argumentos de reclamación generalizados y compartidos que van más allá de las reclamaciones emotivas.

## ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ Y JOSÉ MANUEL ROBLES MORALES

TABLA 1

La política es tan complicada que la gente como yo no puede entender lo que pasa (en porcentajes)

	1985	1989	1995	2000	2002
De acuerdo	73,1	53,2	54,2	48,4	47,3
En desacuerdo	26,9	36,5	40,0	47,0	48,4

FUENTE:

Estudios CIS 1461 (1985), 1788 (1989), 2154 (1995), 2387 (2000), 2540 (2002).

TABLA 2

Los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo (en porcentajes)

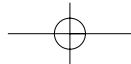
	1985	1989	1995	2000	2002
De acuerdo	64	65,1	70,0	67,0	75,7
En desacuerdo	36	17,3	30,0	33,0	17,3

FUENTE:

Estudios CIS 1461 (1985), 1788 (1989), 2154 (1995), 2387 (2000), 2450 (2002).

Esta misma tendencia se puede constatar atendiendo a la preocupación ciudadana sobre un amplio conjunto de temas sociales. El interés de los españoles en temas relacionados, por ejemplo, con el medio ambiente es, en muchos sentidos, contradictorio con el desinterés mostrado por la política en términos generales. Prácticamente seis españoles de cada diez consideran que es importante que se avance en la mejora e implementación de energías no contaminantes (Barómetro CIS, 2003). En esta misma línea, y acercándonos al caso andaluz, vemos cómo al 51,1% de los andaluces les parece un tema importante la destrucción de la capa de ozono. Es crucial señalar que no estamos hablando ya de políticas muy generales como inmigración o vivienda, en las que es más fácil posicionarse de un lado o de otro. En este caso hablamos de aspectos específicos de políticas ecológicas sobre los que un gran porcentaje de los españoles tiene una posición formada. En el Eco-barómetro andaluz, realizado por el IESA-CSIC en el 2003, vemos cómo en una escala en la que 10 es ser muy ecologista y 0 es ser nada ecologista, el porcentaje de la población encuestada que se situaba más allá del 5 representaba el 85% del total.

Estaríamos hablando, entonces, de una población con bajos porcentajes de participación en organizaciones ecologistas (3,3%), con bajo interés en la política, que tiene interés en temas del ecologismo, que potencialmente puede acudir a una movilización (por ejemplo, con el hundimiento del Prestige) y que, por último, se autoubica de forma mayoritaria, subjetiva-



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

mente, en posiciones cercanas al ecologismo. Sin embargo, y atendiendo a la definición anteriormente presentada, ya no se trataría de un ecologista en términos tradicionales.

Esta participación no-convencional presupone mecanismos de participación más flexibles, en los que la actuación individual no tiene que ir precedida de una organización y formalidad elevada. Implica, por el contrario, el mayor peso de una actitud autónoma y crítica con relación al entorno. El activismo se transforma en un ejercicio crítico que permite a cada ciudadano decidir autónomamente su vinculación (cuándo, cómo y para qué) y actualización en momentos puntuales. El seguimiento de la actividad iniciada o hacia la cual se siente subjetivamente vinculado tampoco requeriría ya una participación formal, ni una participación en términos tradicionales. En este caso, cuando a los andaluces se les preguntaba por el modo en el que conocían las asociaciones ecologistas, sus mensajes y actividades, un 85% respondía que a través de los medios de comunicación (Ecobarómetro IEZA-CSIC, 2003). Es decir, la extensión de los marcos de significado de, por ejemplo, los problemas ecologistas son asimilados a través, mayoritariamente, de los medios de comunicación, lo que facilita un tipo de comunicación y coordinación más pública y flexible, a la vez que queda sujeta en mucho mayor grado a la crítica por parte del individuo.

Individualmente, el ciudadano puede, en este sentido, coparticipar en la definición de su propia identidad, implicándose en su ámbito cotidiano en actuaciones que tienen una resonancia pública, lo cual le permite crear un posicionamiento del que puede atribuirse su construcción, a la vez que reduce la incertidumbre generada por un contexto complejo. Desde el punto de vista de esa implicación en algo que el individuo puede sentir como propio, podemos abrazar nuevos marcos de acción colectiva en los que, a diferencia de los marcos instrumentales, hay una implicación directa de la ciudadanía en la reflexión y las decisiones públicas, como puede ser participar en una movilización o ir a comprar productos, por ejemplo, no-transgénicos, además de una preocupación directa por asuntos políticos, más que por los grupos formales de defensa de intereses.

### 5. NUEVAS FORMAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

No consideramos que la emergencia de otras formas de acción pública en una sociedad asimétrica venga solamente respaldada por los datos empíricos. Ciertamente, hay una gran variedad de iniciativas, tanto en el ámbito público como en el privado, que consideran otras formas de participación. Estas iniciativas, tal y como se ha dejado dicho más arriba, tienen en cuenta que la confianza política y la participación no-convencional no están directamente vinculadas a las formas tradicionales de participación (Norris, Newton, Jaime Castillo, Dalton), sino que tienen como referencia las actitudes críticas de los sujetos res-

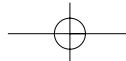
pecto a la gestión política. Siguiendo esta línea de investigación, más que hablar de declive de la participación o de afianzar la hipótesis sobre la aceleración de una apatía política, podríamos hablar entonces de la emergencia de nuevas formas de participación. En este apartado trataremos de exemplificar este tipo de iniciativas a través de dos ámbitos. El primero de ellos de carácter público y el segundo de carácter privado.

#### *Nuevos escenarios públicos para la participación*

Ante el aclamado declive del asociacionismo y de una progresiva desconfianza política, las Administraciones se inclinan tímidamente a contemplar formas novedosas de participación, que en el caso europeo significa considerar la importancia creciente del individuo como sujeto político. No decimos que esto suponga el abandono de la tradicional forma de relación entre gobernados y gobernantes (por ejemplo, en España, mediante asociaciones), sino que, también, comienza a ser considerada, por parte de la Administración, la implicación política de otro tipo de sujeto con nuevos mecanismos de participación que presuponen una nueva forma de relación entre gobernados y gobernantes.

El escenario presupuesto para las Administraciones por parte, por ejemplo, de organizaciones internacionales como la OCDE, el PNUD o el Comité de Ministros del Consejo de Europa incorpora un marco de sentido de la acción pública nuevo. Desde ese marco se recomienda a las Administraciones la implementación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, que ya suponen la previa consideración de nuevas relaciones entre la ciudadanía y los poderes públicos. Los nuevos mecanismos presuponen un espacio público heterogéneo, en el que no sólo hallamos relaciones asimétricas entre individuo y corporaciones, sino que se considera la importancia que adquiere la formación de la voluntad política como un problema público en el que no puede eludirse la implicación de los individuos. Esto de alguna manera cuestionaría las formas tradicionales de la formación de la voluntad política, en principio, aumentando los sujetos susceptibles de participar en ella (individuos), pero también, se subraya, acentuando la relación que tiene que tener esa implicación con la influencia efectiva de la participación en las políticas públicas. De este modo, se considera una participación que, primero, tiene en cuenta un sujeto político identificado tanto con las asociaciones como con los individuos y, segundo, lleva la participación hacia los procesos de toma de decisiones del sistema político, es decir, hacia una implicación más directa, algo hasta ahora poco presente en las Administraciones. En el ámbito práctico hay Administraciones (sobre todo locales, pero también regionales o estatales) que ya implementan mecanismos de participación orientados por esta nueva concepción de la acción pública<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> El informe de la OCDE (2001), por ejemplo, describe diversas experiencias de Administraciones estatales que han implementando procesos participativos de estas características que han desembocado en un proceso de toma de decisiones.



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

Para el Comité de Ministros del Consejo de Europa, ni la globalización, ni el declive del capital social, ni la disminución del compromiso cívico «constituyen explicaciones decisivas del estado actual de la vida pública local» (2001: 12). Estos rasgos cobran sentido al hilo de unas prácticas sociales que plantean a los poderes públicos una mayor responsabilidad y formación democrática. Para el Comité, esto pone en evidencia horizontes nuevos que parecen emergir de los problemas apuntados, pero que parecen indicar más «una evolución hacia una nueva forma de política en el nivel local que un simple declive» (*op. cit.*). A raíz de este diagnóstico, el Comité elabora una Recomendación que se apoya en lo que considera una tendencia social por: 1) formas directas de participación; 2) una participación informal y flexible, y 3) una participación puntual más que un compromiso continuo. Desde el punto de vista de la estabilidad institucional y la legitimidad pública, la OCDE (2001), en un informe realizado sobre la ciudadanía y la democracia, por ejemplo, aborda la necesidad que tienen (y van a tener) los Estados de incrementar las políticas participativas atendiendo estos requisitos. Para la OCDE, esto significa implementar nuevas formas de participación que rebasen las tradicionales formas de gestión (consultivas e informativas) dirigidas a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. En cierta medida, se alude tanto a una participación que considere los individuos y las asociaciones como a un sujeto no sólo caracterizado por su perfil de consumidor, sino también político, lo que significa ampliar la participación al proceso de toma de decisiones<sup>5</sup>.

La puesta en marcha de iniciativas legislativas en torno a la participación de la ciudadanía en Reino Unido (2000), Francia y Holanda (2002) o España (2003) no deja de subrayar estas consideraciones, más allá de su efectiva operatividad o adecuación a las máximas perseguidas<sup>6</sup>. En el caso de la Ley para la modernización de los gobiernos locales, en España (2003), se subraya incluso en sus motivaciones la Recomendación del Comité de Ministros del 2001. En general, las reformas ponen en evidencia una preocupación por fomentar y establecer un contexto institucional proclive a dar cobertura a nuevos signos sociales. A excepción de la iniciativa legislativa del Estado español, inclinada simplemente a ampliar e institucionalizar espacios de participación en muchas ciudades ya asentados, los procesos

<sup>5</sup> «La relaciones entabladas entre los gobiernos y los ciudadanos mayoritariamente se concretan en frecuentes contactos en la provisión y consumo de servicios públicos. De hecho, los esfuerzos para construir una administración responsable en los países miembros de la OCDE se han centrado por mucho tiempo en mejorar esta relación fundamental —una que sigue siendo igualmente importante hoy—. La retroalimentación (*feedback*) entre ciudadanía y provisión de servicios públicos aporta una fuente importante de información a los gobiernos, pero los ciudadanos también están buscando otras formas más directas de recibir información sobre y participar en los procesos de toma de decisiones políticas» (OCDE, 2001: 21).

<sup>6</sup> Nos referimos a la Ley sobre democracia de proximidad, aprobada en Francia el año 2002, y que obliga a todos los municipios mayores de 80.000 habitantes a realizar asambleas de barrio. A la *Local Government Act 2000*, destinada a transformar en el Reino Unido el sistema de elección de los gobiernos ejecutivos locales, además de incentivar la puesta en marcha de mecanismos de participación. Lo mismo que la Ley sobre dualidad y democracia local trata de realizar en Holanda. Para España, nos referimos a la Ley de medidas para la modernización de los gobiernos locales, que hace un especial hincapié en las estructuras de participación en el ámbito local.

de participación contemplados no privilegian sólo las asociaciones, así como en todas ellas se pretende llevar la participación a procesos de toma de decisiones o, al menos, vincular la participación a la gestión directa de las Administraciones. Las transformaciones legislativas apuntadas se fraguan bajo una nueva concepción de la participación que puede presuponer indirectamente una concepción de la gestión pública diferente.

Alrededor de esta trama la participación deja de ser valorada negativamente con relación a la eficiencia administrativa, lo que es ampliamente recogido en los informes de la OCDE y el PNUD, incorporándola como un coste propio y necesario en la generación, entre otras cosas, de transparencia y legitimidad institucional. Visto así, podemos señalar el desafío al que las Administraciones se enfrentan bajo este entorno, en el que las tradicionales formas de participación ya no se consideran la única herramienta de implicación ciudadana en el ámbito público, lo que nos lleva a la difícil cuestión de asumir una crisis política o una reinvención de la política.

En el ámbito local español este escenario ha fomentado la proliferación de experiencias de planificaciones generales de los municipios (mediante las planificaciones estratégicas y las Agendas 21), a partir de las cuales se ha abordado, con un efecto desigual, la necesidad de coordinación entre instituciones y entre los agentes sociales y económicos, pero también, con más o menos fuerza, se han inclinado a incorporar, mediante mecanismos participativos, ciudadanía tanto organizada como no organizada<sup>7</sup>. Si consideramos estos procesos generales en la realidad local del Estado español, alcanzando objetivos muy desiguales, no podemos dejar de observar una tendencia iniciada durante los años noventa del siglo pasado que paulatinamente introduce en las agendas locales el problema de la participación de la ciudadanía mediante nuevos mecanismos, al tiempo que considera que la planificación urbana no tiene sentido al margen de la ciudadanía y los que potencialmente son excluidos de las decisiones públicas. Sus efectos se minusvaloran por la escasa relevancia de que son objeto en la gestión política y por la a veces deficitaria capacidad que muestran para considerar una amplia participación, aunque ésta sea una de las líneas vertebrales programadas, o por las dificultades encontradas para realmente vincular la participación a la gestión política. En este sentido, ciertamente, las iniciativas emprendidas puede que sean un mero señuelo de una política que necesita maquillar su centro operativo ante un escenario de confianza decreciente. No obstante, hay que resaltar la inclinación existente en este contexto a crear nuevos instrumentos que sí presuponen un escenario o, al menos, realizan un planteamiento del problema diferente, sobre el que además en España están floreciendo desde hace poco años otras experiencias con un mejor balance político, como los jurados

<sup>7</sup> En el conjunto de España, alrededor del 35% de los municipios mayores de 100.000 habitantes han iniciado procesos de planificación estratégica, lo que aumenta por encima del 50% considerando los municipios mayores de 200.000 habitantes. En el caso de las Agendas 21, el 91% de los municipios mayores de 200.000 habitantes las han implementado parcial o totalmente (Subirats, 2004: 35 y 39).



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

ciudadanos (sobre todo en el País Vasco y Cataluña) o los Presupuestos Participativos (sobre todo en Andalucía), que se dirigen directamente a toda la ciudadanía y a un proceso de toma de decisiones sobre cuestiones directamente vinculadas a la gestión pública.

Esta vinculación de la participación a la gestión pública crea nuevos límites alrededor de un nuevo escenario público (no estatal), apoyándose en la consecución de una gestión más transparente y abierta a la ciudadanía. En su seno la pluralidad de la ciudadanía puede contribuir con sus propios sesgos a la formación de la voluntad política, para lo cual institucionalmente, con los nuevos mecanismos de participación, se protegen espacios de deliberación y decisión, además de ampliar la participación al conjunto de la ciudadanía. En los jurados ciudadanos se realiza una muestra aleatoria entre la población del municipio con el objetivo de decidir sobre cuestiones de la agenda política. Los niveles de rechazo a la participación en los jurados ciudadanos van desde el 1 hasta el 10% (Subirats, 2004: 43), aunque, recuerda Subirats (2004: 42), ningún jurado ciudadano (desde su implementación en España a principios de los años noventa) se ha vinculado a tomar una decisión sobre cuestiones socialmente controvertidas y politizadas; en la mayoría de los casos, el objeto de participación fueron políticas urbanísticas y territoriales. Sin embargo, los jurados ciudadanos sí abren un escenario en el que hay que considerar la participación de ciudadanos no asociados en la regulación pública, además de abrir los límites de la participación a la toma de decisiones, mediante el sorteo, a la población en general. En el mismo sentido, los Presupuestos Participativos tienen el objetivo de debatir y decidir directamente parte del presupuesto municipal mediante asambleas públicas dirigidas a toda la ciudadanía. En una ciudad como Córdoba (320.000 habitantes) se celebran aproximadamente 70 asambleas anuales de media en los Presupuestos Participativos desde el año 2001. La participación aproximada de la población en las distintas experiencias de Presupuestos Participativos en España alcanza un 1%, siendo en Córdoba cerca de la mitad mujeres y un 40% personas no organizadas (Ganuza, 2005). Si los logros de unas y otras experiencias pueden ser considerados parciales, debido sobre todo a su aún fuerte dependencia de la voluntad política y, en este sentido, a su aún incierto horizonte, no cabe duda que abren un nuevo escenario participativo a una evolución desde la que los mecanismos pensados se desarrollarán dinámica y desigualmente. Ahora bien, todos ellos plantean, desde el punto de vista de la Administración, una nueva mediación entre la ciudadanía y ésta, alrededor de un proceso de toma de decisiones público, lo que implica, primero, una concepción social en la que la ciudadanía asume un papel más activo y, segundo, un diseño institucional cuyo éxito dependerá de cuán clara y transparente sea la vinculación entre la participación ciudadana y las acciones públicas<sup>8</sup>.

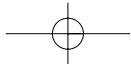
<sup>8</sup> Para ver una panorámica sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en España, tanto de base individual como asociativa, así como una evaluación de los mismos, sobre todo acerca de las planificaciones estratégicas, los jurados ciudadanos, planes integrales y Consejos sectoriales y territoriales, pueden verse Font (2001a) y Subirats (2004). Para una descripción de algunas experiencias de Presupuestos Participativos en España, ver Ganuza y Álvarez (2003).

Por eso pensamos que desde el ámbito administrativo, al igual que ocurre con los nuevos movimientos sociales, hay indicios suficientes para considerar la emergencia de una acción pública nueva alrededor de las funciones de regulación del Estado y la pluralidad ciudadana. En este sentido, los nuevos mecanismos tienen una fuerte orientación democrática con una implicación significativa sobre las relaciones entre la sociedad y el Estado, entre las cuales podemos destacar las siguientes: 1) la importancia que la ciudadanía, desde su pluralidad, participe en los procesos políticos que la afectan, para lo cual se amplían los sujetos susceptibles de participar mediante arreglos institucionales dirigidos a los individuos y sectores socialmente excluidos; 2) constancia del cuestionamiento al que están sujetas las decisiones públicas, lo que hace que la participación (como implicación ciudadana en las decisiones adoptadas) sea eficiente, disminuyendo los niveles de incertidumbre derivados siempre de aquéllas, al poder formar parte de la regulación normativa pública; 3) planteamiento de los problemas desde un punto de vista general, lo que subordina los intereses particulares a un proceso público y argumentativo, a la vez que establece una clara distinción entre un espacio público (no estatal) y un espacio privado; esto, además, contra la tendencia secular al individualismo; 4) creación de espacios participativos puntuales, en los que los arreglos institucionales pretenden proteger espacios de información, deliberación y discusión, además de no implicar un esfuerzo de organización previo a los ciudadanos (como pertenencia a organizaciones sociales) ni una constancia «participativa» a lo largo de mucho tiempo, y 5) emergencia de órganos de control y seguimiento a partir de los cuales se pretende hacer efectivo el control social sobre el ejecutivo, vinculando ambas esferas a un nuevo espacio público (no estatal).

#### *Nuevos escenarios privados para la participación*

En el escenario de participación descrito por los estudios empíricos, la participación política de la ciudadanía española es presentada como un fenómeno social minoritario. Sin embargo, como hemos planteado en este trabajo, acontecimientos de gran relevancia para nuestra historia política y social reciente nos muestran un panorama que invita a pensar de forma distinta. Movilizaciones sociales que superan en algunas ocasiones el millón de personas en ciudades como Madrid o Barcelona (Adell, 2005), unido a un interés por los problemas sociales revelado por encuestas tanto nacionales como regionales, pueden ser interpretados como nuevas formas de interés por la política, así como formas emergentes de participación.

En este sentido, las organizaciones de movimientos sociales actualmente ofrecen una amplia gama de mecanismos que facilitan, si no propician, una participación distinta, en la



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

que se presupone una implicación del individuo más puntual y no necesariamente vinculado de forma constante a una organización previa. Así, los considerados nuevos movimientos sociales (Laraña, 1999) no sólo proponen marcos de significado explicativos válidos para sus miembros, sino que generan mecanismos cuya pretensión es captar simpatizantes y hacer extensivos sus objetivos independientemente de su afiliación a la organización. En la teoría de movimientos sociales a esta práctica se la denomina marcos de alineamiento (*frame alignment*), según la cual podemos hallar un alineamiento que relacione marcos interpretativos individuales y el de una organización de movimiento social (Snow, Burke, Worden y Benford, 1986: 467). Según este enfoque, lo que persiguen los movimientos sociales es hacer sensible cierto tipo de mensajes a la ciudadanía con la vista puesta en conseguir apoyos para sus objetivos generales o particulares. En este sentido, los nuevos movimientos sociales estarían abriendo un conjunto amplio de oportunidades para la participación ciudadana en un amplio sentido, ya que potencian mecanismos de identificación y apoyo hacia un mensaje (marco de significado) más que hacia una actividad (participación corporativa).

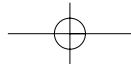
Los marcos más generales de significado (*master frame*) de algunos de los nuevos movimientos sociales son formas de explicación de determinadas realidades específicas con un enorme calado en la ciudadanía. Sirvan como ejemplo los mensajes ecologistas. Muchas de las reclamaciones clásicas del ecologismo han sido incorporadas a nuestra vida diaria de forma rutinaria, sin que tal actividad conlleve un compromiso con el ecologismo activista. En cierto sentido, podríamos hablar de un proceso de asunción de marcos tradicionales de este movimiento, cuyo resultado podría generar una percepción determinada de un acontecimiento. Esta circunstancia puede llegar a constituirse en el sustrato mínimo necesario para prácticas de participación puntual. Participaciones multitudinarias en eventos como las movilizaciones en contra de la gestión pública del hundimiento del Prestige, o la movilización de un gran número de voluntarios en las playas gallegas para colaborar en la limpieza de las playas, no pueden entenderse, al menos claramente, desde la óptica de la participación tal y como es entendida en las definiciones al uso. Para entender este tipo de fenómenos parece más aconsejable considerar, tal y como se ha puesto de manifiesto más arriba, que los marcos de significado y alineamiento que ofrecen los movimientos sociales facilitan la participación de ciudadanos sin necesidad de ser miembros (en el sentido clásico) del colectivo.

A nuestro entender, la vinculación entre la extensión de marcos de significado puesta en marcha por los movimientos sociales y el fenómeno de la participación puntual puede entenderse como un ejemplo de relaciones implicativas, así como una forma de generación de autoidentidad. En estas dinámicas juegan un importante papel determinado tipo de creencias (Boudon, 1994). Una de las fuentes que alimentan las razones de las creencias

particulares pueden ser los contenidos que los marcos de significado de los movimientos sociales ponen sobre la arena pública. La asunción de ciertas razones para creer que algo es lo adecuado no requiere la necesidad de implicarse en la participación directa en el colectivo que las promociona, siendo por lo tanto más fáciles de llevar a la práctica por los sujetos, mientras que son capaces de proveernos de vinculaciones o mediaciones (temporales) con el espacio público. Del mismo modo, este tipo de mediaciones tienen la facultad de restringir nuestra incertidumbre con respecto a determinados temas, así como de darnos conocimiento sobre la realidad menos próxima. Concluiremos con un ejemplo. Podríamos decir que uno puede comprar productos que no agredan el medio ambiente debido a que se está convencido de que (cree que) el conservacionismo es un problema de primer orden. Sin embargo, esto no implica la necesidad de participar en ninguna actividad de algún movimiento ecologista.

## 7. CONCLUSIONES

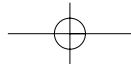
El trabajo desarrollado acentúa una tendencia social visible en el ámbito institucional administrativo y en los nuevos movimientos sociales. En este sentido, podemos observar una inclinación a contemplar y concebir un nuevo sujeto político que, a su vez, presupone una realidad social y política acorde a sus rasgos. Su emergencia mediante nuevos instrumentos de participación dirigidos a un sujeto políticamente activo y consciente de su propio proceso de conformación, plantea en el ámbito administrativo una realidad en la que la ciudadanía puede tomar parte de los procesos de toma de decisiones públicos sobre cuestiones que la afectan, lo que implica una discusión siempre desde un espacio público y alrededor de intereses generales. Igualmente, a partir de la relación entre los nuevos movimientos sociales y la ciudadanía hemos querido valorar hasta qué punto el declive o la crisis de la participación ciudadana recogido en los estudios de cultura política esconde una trama más compleja, apoyada en unas características sociales diferentes que presuponen un sujeto político atravesado por lógicas que no privilegian únicamente una acción asociativa. Las características sociales destacadas por la teoría sociológica en este sentido abren una nueva vía de interpretación que ya abraza el desarrollo práctico de nuevas relaciones políticas, por lo que es plausible entender que las nuevas formas de participación ciudadana que hemos descrito en el trabajo no estén aún fielmente reflejadas en los estudios empíricos realizados. Esto invita a incorporar en los estudios a realizar tales rasgos con el objetivo de valorar hasta qué punto la crisis política no establece sino nuevos límites sobre una nueva trama de relaciones que evidencian comportamientos políticos activos, aunque no se correspondan con los que habitualmente concebimos por ellos, lo cual no deja de abrir un campo de estudio y análisis para el futuro.



## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA

La emergencia de nuevas formas de participación que implican a los individuos no pensamos, aunque pudiera parecer así en un primer examen, que refuerce el individualismo. Más bien al contrario, pues tales mecanismos sólo parecen tener sentido precisamente alrededor de un espacio público compartido. Cuando la Administración abre un proceso participativo al conjunto de la ciudadanía, al margen de las relaciones habituales con las asociaciones, pone como tema de discusión una acción en el entorno geográfico de su competencia, lo cual supone plantear una acción pública general y la necesidad de adoptar una decisión que afectará al conjunto de la ciudadanía implicada. Del mismo modo, si una organización social establece marcos de alineamiento generales tiene que presuponer un fondo común desde el que plantear un debate público sobre sus límites con la idea de que todos están afectados e implicados en su desarrollo. En este sentido, el punto de partida no son los intereses individuales, sino un marco general sobre el que los individuos actúan. De este modo es fácil comprender que la mayoría de los nuevos instrumentos de participación desarrollados se apoyen en procesos deliberativos que presuponen: 1) un espacio público colectivo; 2) la autonomía de los individuos, y 3) la implicación de todos los afectados e implicados en las decisiones que se puedan adoptar con relación a ese espacio público. De alguna manera, los nuevos instrumentos de participación no parten a priori de una segregación del espacio público según los intereses grupales en liza, sino que parten de un espacio compartido a partir de los intereses heterogéneos de la ciudadanía. Esto ofrece una pléyade de acciones nuevas que no tienen que ver tanto con la negociación entre diferentes grupos de intereses como con la deliberación entre los intereses heterogéneos para adoptar una decisión pública.

Plantear desde aquí una acción pública abierta requiere, eso sí, una organización fuerte, lo cual puede significar que el control y el desarrollo de dicha acción pública no sean compartidos del mismo modo. Al menos dicho control, como las motivaciones que lideren la acción pública, pueden quedar al margen de la participación ciudadana, de la misma manera que la información requerida para poder participar puede no ser tan democrática y colectiva como los fines perseguidos quieran presuponer. En este sentido, la acción pública que mencionamos no está exenta de peligros ni recovecos que puedan llevar la participación por derroteros distintos de aquellos que pueda presuponerse desde un punto de vista empírico. No obstante, la acción pública que emerge plantea un escenario diferente, que es lo que queremos subrayar. La doble cara del proceso es algo que ya entrará dentro del contexto de las interacciones, pero ciertamente a partir de este tipo de acciones entra en el debate público todo lo relacionado a la información disponible, la transparencia de la acción y la influencia de la acción emprendida sobre la gestión, como muestran las diversas experiencias de Presupuestos Participativos en España (Ganuza, 2005).



## ERNESTO GANUZA FERNÁNDEZ Y JOSÉ MANUEL ROBLES MORALES

### BIBLIOGRAFÍA MENCIONADA

ADELL, R. (2005): «Manifestódromo: recuento de multitudes y significados de la movilización», *Empiria. Revista de Metodología en Ciencias Sociales*, n.º 9, enero-junio.

ADLER, P., y KWON, S. (1999): «Social capital: the good, the bad and the ugly», Paper presented at the 1999 Academy of Management, Chicago.

BOBBIO, Norberto (1998): *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, Ed. FCE.

BOUDON, R. (1994): *The art of self-persuasion: the social explanation of false belief*, Cambridge, Polity Press.

COLEMAN, J. (1985): *The asymmetric society*, New York, Syracuse University Press.

COMITÉ DE MINISTROS DEL CONSEJO DE EUROPA (2001): Recomendación e informe explicativo *La participación de los ciudadanos en la vida pública local*, Ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals, 2002 ([www.pisunyer.org](http://www.pisunyer.org)).

DAHL, R. A. (1991): *Modern political analysis*, New Jersey, Ed. Prentice-Hall.

— (1998): *On democracy*, Yale University Press.

DALTON, J. R. (2000): «Citizens attitudes and political behaviour», *Comparative Political Studies*, vol. 33 (6/7), pp. 912-940.

DALTON, J. R.; SCARROW, S. E., y CAIN, B. E. (2004): «Advanced democracies and the new politics», *Journal of Democracy*, vol. 15 (1).

HABERMAS, Jürgen (2000): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Ed. Trotta.

INGLEHART, Ronald (1991): *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS.

— (1997): *Modernization and Postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton, Princeton University Press.

ELIASOPH, N. (1998): *Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life*, Ed. Press Sindicato of the University of Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

FONT, J. (coord.) (2001a): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ed. Ariel.

— (2001b): «Participación local. Más allá de la democracia asociativa», Paper presentado al Seminario sobre Nueva Política, CCCB, Barcelona, junio.

GANUZA FERNÁNDEZ, E. (2005): «Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España», *Acciones e Investigaciones Sociales*, n.º 20, Zaragoza, Ed. Universidad de Zaragoza.

GANUZA FERNÁNDEZ, E., y ÁLVAREZ, C. (coords.) (2003): *Democracia y Presupuestos Participativos*, Barcelona, Ed. Icaria.

GRANOVETTER, M. (1983): «The strength of weak ties: a network theory revisited», *Sociological Theory*, vol. 1.

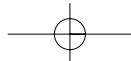
JAIME CASTILLO, J. M. (2003): «Cultura política en España. Entre materialismo y postmaterialismo», en Bericat (dir.), *El conflicto cultural en España. Acuerdos y desacuerdos entre los españoles*, Ed. CIS, pp. 204-267.

— (2005): «La compleja relación entre capital social y confianza política desde el sur de Europa. Evidencia empírica en Andalucía», en J. Andreu (coord.), *Desde la esquina de Europa. Análisis comparado del capital social en Andalucía, España y Europa*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Andaluces.





## MODELOS DE ACCIÓN PÚBLICA EN UNA SOCIEDAD ASIMÉTRICA



- JIMÉNEZ, M. (2006): «Bases sociales de la participación», *Papers* (próxima publicación), UAB.
- LARAÑA, E. (1999): *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- MILLS, C. (1967): «Situated Actions and Vocabularies of Motive», *American Sociological Review*, n.º 6.
- NEWTON, K. (1999): «Social and political trust in established democracies», en P. Norris (ed.), *Critical citizens. Global support for democratic governance*, Oxford University Press, pp. 169-187.
- (2001): «Social trust and political disaffection: social capital and democracy», Paper for the EURESCO Conference on «Social Capital: Interdisciplinary Perspectives», en University of Exeter, septiembre.
- NORRIS, Pippa (1999): «Conclusions: the growth of critical citizens and its consequences», en Norris (ed.), *Critical Citizens: Global support for democratic government*, Oxford (Reino Unido), Oxford University Press, pp. 257-272.
- (2000): «Making democracy work: social capital and civic engagement in 47 societies», Paper for the EURESCO Conference on «Social Capital: Interdisciplinary Perspectives», en University of Exeter, septiembre.
- OCDE (2001): *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making*, París, Ed. OCDE.
- PHARR, S. J.; PUTNAM, R., y DALTON, R. J. (2000): «Trouble in the advanced democracies? A quarter-century of declining confidence», *Journal of Democracy*, vol. 11 (2).
- PUTNAM, R. (1993): *Making democracy work*, Princeton, Princeton University Press.
- (1995): «Bowling Alone», *Journal of Democracy*, n.º 6, p. 1.
- SNOW, D.; BURKE, R.; WORDEN, S., y BENFORD, R. (1986): «Frame Alignment Process, Micromobilization and Movement Participation», *American Sociological Review*, n.º 5, pp. 464-481.
- SUBIRATS, J. (2004): «Nuevos modelos y enfoques de la participación ciudadana. Tendencias actuales de participación ciudadana en la planificación y la gestión municipal» (mimeo), Barcelona, Escuela de Gestión Pública.
- USLANER, E., y CONLEY, R. (2003): «Civic engagement and particularized trust», *American Politics Research*, vol. 31, n.º X.
- VAN DETH, J. (2001): «The Proof of the pudding: social capital, democracy and citizenship», Paper for the EURESCO Conference on «Social Capital: Interdisciplinary Perspectives», en University of Exeter, septiembre.
- WEBER, M. (1993): *Economía y sociedad*, Ed. FCE.