
LA DEFENSA DE INTERESES ANTE LAS AUTORIDADES PUBLICAS. ¿ACCION COLECTIVA O ACCION INDIVIDUAL?

Juan José García de la Cruz Herrero

1. INTRODUCCION

En este trabajo se expone un modelo de la articulación de los intereses ciudadanos en el ámbito de la gestión pública que permite estudiar un aspecto marginal de la acción colectiva¹, el que responde a la siguiente pregunta: ¿qué ocurre con los intereses colectivos que se producen en torno a la gestión pública y no son defendidos por alguna de las formas de acción colectiva (corporaciones o agrupaciones reivindicativas de cualquier tipo como los movimientos sociales)? Que formulada más directamente sería: *¿por qué y cómo un solo individuo puede defender un interés colectivo al defender su interés particular?*

He observado a la luz de este modelo que, al menos en una primera fase, estos intereses quedan ocultos y, por lo tanto, no son debatidos en ningún foro público; ahora bien, posteriormente, pueden dar origen a diversas formas de expresión ante los foros de debate público en democracia. Precisamente, una de ellas es la que hemos bautizado como *representación abierta*.

Los intereses colectivos ocultos en muchas ocasiones son debatidos públicamente gracias a la acción individual de protesta de uno solo de los afectados.

¹ La literatura que trata *el problema de la acción colectiva* es inagotable; entre otros: M. Olson (1979); A. Hirshmann (1986), y puede verse un interesante contraste de perspectivas en *Zona Abierta*, 54/55, 1990.

El modelo de articulación de intereses que se propone en estas páginas ha sido construido para estudiar y explicar esta forma, alternativa a la tradicional, de conectar los intereses colectivos de los ciudadanos y que he denominado representación abierta.

Se produce un proceso de representación abierta cuando un solo ciudadano expresa el interés de todo el colectivo de afectados en algún foro democrático, llegando a provocar el debate público de este interés, expresión que realiza por medio de las vías que permiten la protesta individual ante las autoridades públicas en un sistema democrático y de derecho (vías procedimentales, tribunales de justicia y Defensor del Pueblo, entre otras); y ello (lo que es muy importante para entender esta vía de conexión) sin que lo expresado pierda su carácter colectivo; es decir, sin atomizar su esencia ni difuminar, al menos totalmente, la fuerza social que hay tras los asuntos colectivos².

Así pues, en estas páginas se realiza una doble propuesta. En primer lugar, se expone un modelo de la articulación de los intereses de los ciudadanos en el ámbito de la gestión pública cotidiana³. En segundo lugar, se explica cómo se expresan por medio de los procesos de representación abierta algunos de los intereses colectivos no enunciados por acciones colectivas.

Piénsese que los procesos de representación abierta (cuando un solo afectado da expresión del interés de un colectivo) son frecuentes y cotidianos en el ámbito político-administrativo de los sistemas democráticos; así, un preso que denuncia los malos tratos en un centro penitenciario, un estudiante que protesta por el retraso en el pago de las becas, o un paciente con problema de riñón que se queja de las deficiencias del servicio sanitario en su área de asistencia; todos y cada uno de ellos están representando el interés de un colectivo de presos, de becarios o de pacientes, respectivamente. Son procesos de representación abierta que pueden ser estudiados en todas sus dimensiones utilizando el modelo que propongo en este artículo⁴.

² De hecho, expongo al debate científico la existencia de un proceso de expresión de los intereses colectivos a través de un solo afectado que no implica la atomización por parte del sistema democrático del interés colectivo. Básicamente, se trataría de valorar si la vía de la Representación Abierta es o no un instrumento del sistema democrático para impedir que se generen acciones colectivas de difícil control institucional (en este sentido se expresa C. Offe, 1988; volveré más adelante sobre este asunto) o, por el contrario, no es una «maquinación» atomizadora, sino una evolución más del sistema democrático que intenta impedir el silencio de la ciudadanía. Es precisamente esta última posición la que asumo en este trabajo.

³ El objetivo principal de este artículo es explicar los procesos de representación abierta. Para ello es necesario esbozar un modelo de la interacción entre los ciudadanos y los gestores públicos en los ámbitos democráticos; sin embargo, no es posible profundizar en este último aspecto. La articulación de intereses tiene facetas jurídicas y políticas sustanciales en las que no profundizo pero sí utilizo.

⁴ En este artículo desarrollo alguno de los argumentos que trabajé en mi tesis doctoral en sociología, presentada en la Facultad de Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, año 1993.

2. INTERESES COLECTIVOS EN EL AMBITO DE LA GESTION PUBLICA

2.1. *Tipología de entidades sociales colectivas*

Las organizaciones de intereses que están en funcionamiento en el ámbito político-administrativo son la punta del iceberg de un hecho más amplio que es el que conforman los intereses colectivos afectados por la gestión pública. Es decir, que hay muchos intereses colectivos que no tienen ninguna organización que los defienda o exprese y quedan ocultos al debate público.

En el ámbito político-administrativo la gestión pública es *colectivizada*⁵, de forma que *unos pocos*⁶ toman decisiones por *otros muchos*. Las autoridades al tomar una decisión o no decisión⁷ implican a todos y cada uno de los afectados de forma ineludible e incluso sancionable. De tal forma que cada decisión colectivizada genera un interés⁸ colectivo que atañe a todos los ciudadanos tocados en algún aspecto por la resolución de la autoridad pública. Por ejemplo, el incremento del impuesto de vehículos en una ciudad afecta a todos los vecinos propietarios de al menos uno de ellos. Generándose, así, un interés colectivo de todos ellos.

Por lo tanto, las decisiones colectivizadas originan intereses colectivos⁹ por el simple hecho de afectar a un conjunto de ciudadanos en un mismo aspecto.

⁵ «A nivel de las grandes dimensiones puede decirse, por lo tanto, que la política consiste en última instancia en decisiones (ejecutadas) sustraídas a la competencia de cada individuo como tal, y que *alguien adopta por algún(os) otro(s)*. Lo que no significa en lo más mínimo que una decisión colectivizada lo sea en nombre de sus destinatarios —puede ser así, pero puede no serlo—. Los decisores deciden por todos solamente en el sentido de que su decisión recae sobre cada uno de ellos» (Sartori, 1973: 262).

⁶ Ha de considerarse que «unos pocos» en democracia tienen la legitimidad democrática y están bajo los controles formales más avanzados que hasta ahora se han conseguido institucionalizar en las sociedades humanas.

⁷ «[...] la adopción de *no decisiones* es un medio de que las demandas de cambio en la actual distribución de beneficios y privilegios dentro de la comunidad puedan ser sofocadas incluso antes de ser articuladas; o mantenidas ocultas; o amortiguadas antes de que tengan acceso a la arena donde se adoptan las decisiones en cuestión; o, en caso de que fallen todas estas cosas, truncadas o destruidas en la fase de ejecución de las decisiones del proceso político» (Lukes, 1985: 15).

⁸ «[...] *el concepto de interés* constituye una especie de enlace entre la representación de abstracciones (que no tienen deseos) y la representación de las gentes (que sí los tienen)» (Pitkin, 1985: 170). «El concepto de interés, por tanto, encarna profundamente la dualidad de nuestro pensamiento acerca de quién ha de decidir lo que es bueno para las gentes. En un extremo se sitúan los intereses desvinculados, allí donde no existen deseos relevantes que consultar; en el otro extremo se sitúa aquello que una persona encuentra interesante, lo que seguramente es cosa de él...» (idem: 177). Desde una perspectiva jurídica puede verse Preuss (1986).

⁹ Cada decisión colectivizada genera, normalmente, varios intereses colectivos, tantos como posiciones asuman los afectados. No obstante, en esta exposición consideraré, para no complicar el modelo, que una decisión colectivizada genera un solo interés colectivo entre los ciudadanos afectados.

Puede que estas personas no tengan nada más en común y, sin embargo, por el hecho de haber sido imbricados por la misma decisión pública conforman una *entidad social colectiva*¹⁰ que es producto de la categorización¹¹ que conlleva la decisión pública, al determinar ésta a quién vincula su decisión. Así, los propietarios de vehículos del ejemplo citado conforman una entidad colectiva. De hecho, si una considerable parte de ellos se sienten afectados como un colectivo que tiene que pagar más, estamos ante una entidad social colectiva consciente de ser un grupo. En otras palabras, ser incluidos en una categoría con resultados tangibles para los afectados genera un colectivo de ciudadanos con un interés común.

Evidentemente, los afectados por las decisiones públicas pueden reaccionar como colectivo de diversas maneras. De tal modo que según el tipo de reacción de la categoría de ciudadanos afectados se puede hablar de distintas entidades colectivas.

A continuación se enumera una tipología de entidades sociales colectivas construida en base a su capacidad de expresar o defender su interés en los foros donde se debate la gestión pública en un sistema democrático (parlamentos, concejos, Administraciones Públicas, tribunales y medios de comunicación). Basándome en este criterio¹², distingo nueve entidades colectivas según su competencia para expresar ante las autoridades el interés que las ha originado. El esquema 1 muestra los caminos que conducen a la aparición de cada una de las nueve entidades que distingo.

La primera bifurcación que se observa en el esquema 1 distingue las dos grandes formas de reacción de la ciudadanía afectada por un interés colectivizado: *reacción colectiva* y *no reacción colectiva*. Se considera como respuesta colectiva cualquiera que permita a los interesados percibirse como parte de una categoría de afectados; por el contrario, estamos ante una no reacción colectiva cuando no llegan a sentirse parte de una categoría.

A su vez, dentro de las reacciones colectivas se distingue entre las operativas, aquellas que pueden expresar su voz en el foro público, y las no operativas, que no están capacitadas, al menos inmediatamente, para expresar y defender a los interesados. En total, se generan tres senderos (reacción colectiva-operativa,

¹⁰ En este artículo, especialmente en este apartado, asumo la idea expuesta por Turner: el nódulo esencial del problema de la acción colectiva está en «la conversión de un conjunto de individuos en algo que podemos llamar unidad psicológica conjunta o colectiva, un grupo» (Turner, 1990: 65 y anteriores).

¹¹ «La tradición de investigación en el paradigma de la categorización social o del “grupo mínimo” parece demostrar, por tanto, que la atracción y la interdependencia entre individuos concretos no son condiciones necesarias para la formación del grupo y que la simple imposición a las personas de la pertenencia compartida a un grupo puede ser suficiente para generar la atracción entre ellos» (Turner, 1990: 57); en este mismo sentido se expresan Cartwright y A. Zander (Cartwright y A. Zander, 1976: 71 y 723).

¹² Pueden elegirse otros criterios de clasificación y análisis de las entidades sociales generadas por la gestión pública, así como la naturaleza del interés afectado o el número de personas implicadas. Se ha elegido su capacidad de expresión por razones analíticas.

reacción colectiva-no operativa y no reacción colectiva) (ver esquema 1) que dan lugar a nueve entidades colectivas distintas, que aparecen conceptualmente agrupadas en tres bloques en el esquema 1.

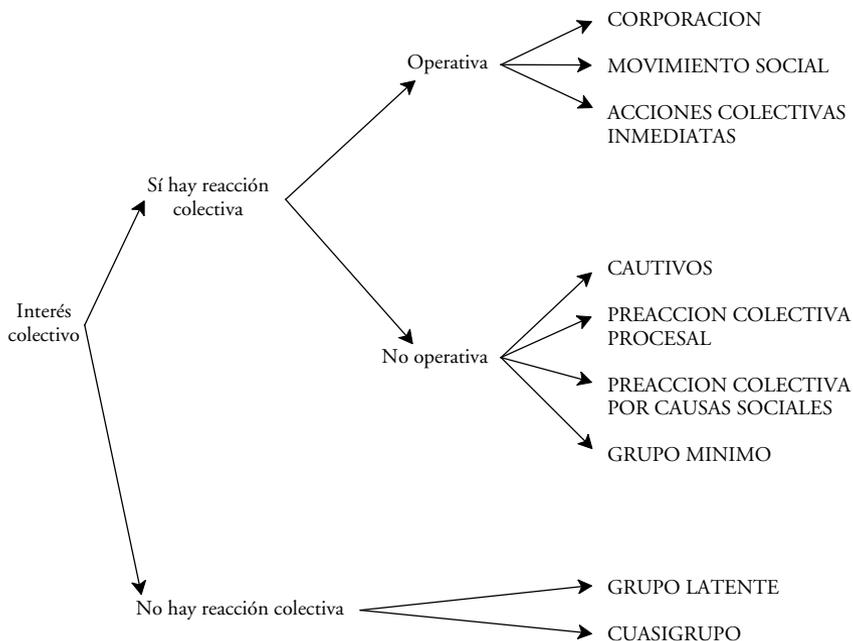
El primer bloque producido por las reacciones colectivas y operativas incluye tres tipos de entidades colectivas: corporaciones, movimientos sociales y acciones colectivas inmediatas. Las dos primeras son formas de acción bien conocidas¹³, la tercera engloba aquellas reacciones que producen directamente actividades agrupadas sin contar con una estructura organizativa permanente.

El segundo bloque lo conforman las acciones colectivas no operativas y engloba cuatro tipos de entidades: *cautivos*, *preacciones colectivas procesales*, *preacción colectiva por causas sociales* y *grupo mínimo* (entidades sociales que serán explicadas más adelante).

Finalmente, el tercer y último bloque, no reacciones colectivas, contiene dos tipos de entidades colectivas: *grupos latentes* y *cuasigrupos*.

ESQUEMA 1

Entidades sociales colectivas que generan las decisiones públicas



¹³ Respecto a entidad colectiva «corporativa», véase el libro, que ya es un clásico de la sociología española, de los profesores Salvador Giner y Manuel Pérez Yruela (Giner e Yruela, 1979); la entidad social denominada movimientos sociales está perfectamente enmarcada en el artículo del profesor Luis Enrique Alonso (Alonso, 1991).

2.2. *El escenario de acción de las entidades colectivas*

En el escenario de acción de las entidades colectivas vamos a distinguir dos áreas de actividad: 1) trama de conexión¹⁴; 2) zona de insensibilidad.

2.2.1. *Entidades colectivas que conforman la trama de conexión.*

La trama de conexión incluye las acciones corporativas, los movimientos sociales y las acciones colectivas inmediatas (véase esquema 2). En el esquema 2 se muestra¹⁵ el esbozo general de una trama de conexión colectiva en un sistema democrático con pautas corporativas¹⁶.

En este escenario del modelo de articulación de intereses distingo cinco niveles de corporaciones (de C-1 a C-5), según su capacidad para conectar los intereses que representan con los gestores públicos, y dos categorías no corporativas (C-6 y C-7).

La categoría uno (C-1) representa a la corporación de intereses más institucionalizada, aquella que tiene la fuerza democrática para nombrar a los gobiernos (central, autonómico o local). Desde luego, nos referimos al partido político (o coalición) que tiene la mayoría en los órganos legislativos. Obviamente, su capacidad de conexión es máxima, ya que ella misma es la que determina quién está en los puntos de decisión (ejecutivos).

La categoría dos (C-2) abarca al resto de partidos políticos con representación política en el foro público donde el ejecutivo rinde cuenta (parlamento central, autonómico o concejo).

La categoría tres (C-3) agrupa a las corporaciones que tienen reconocimiento formal por parte de las leyes para participar en la toma de decisiones que afectan a los intereses que se les reconoce representar; por ejemplo, los sindicatos o las organizaciones de consumidores.

La categoría cuatro (C-4) incluye aquellas corporaciones de intereses que, estando respaldadas por una fuerza social importante en su ámbito, no tienen

¹⁴ Las descripciones de la trama de conexión y de la zona de insensibilidad que se realizan a continuación son meros esbozos de la compleja realidad. No estamos ante un trabajo empírico que describe las tramas de conexión, sino ante el intento de explicar cómo se produce la representación de intereses colectivos por medio de una queja individual.

¹⁵ Los esquemas 2 y sucesivos están dibujados en base a dos ejes. El de ordenadas gradúa la capacidad de conexión con las autoridades públicas de cada vía de acceso (del máximo, acceso sin problemas y continuo; al mínimo, sin capacidad de acceder siempre). El eje de abscisas gradúa la institucionalización de las vías en el sistema político (de muy institucionalizado a sin reconocimiento formal). Finalmente, la anchura de cada una de las categorías indica, de manera estimada, la cantidad de procesos de acceso que puede conectar.

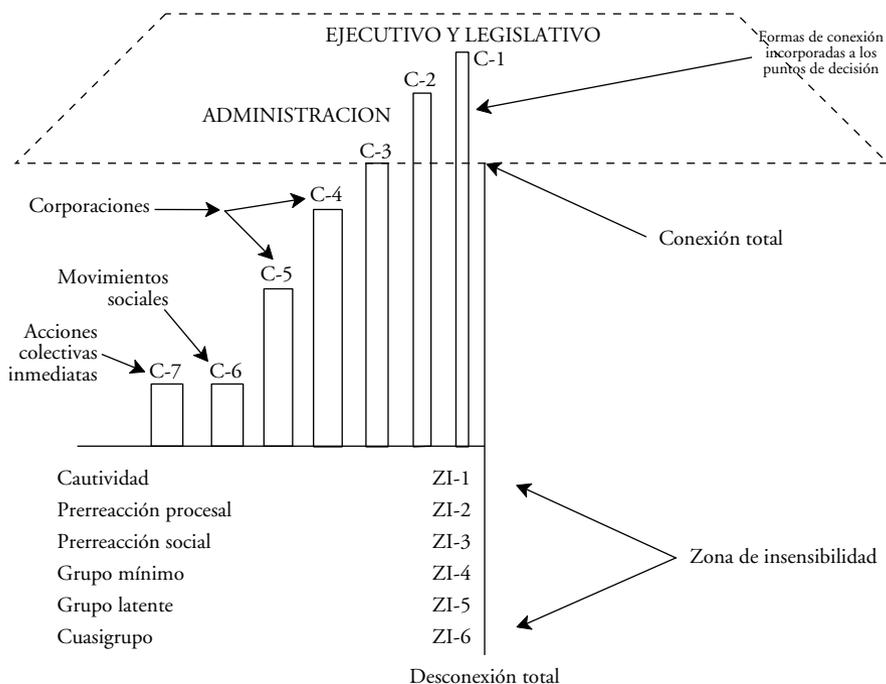
¹⁶ Las pautas corporativas se están produciendo en distintos grados en todos los sistemas democráticos actuales; en mayor o en menor medida, se puede hablar de cierto corporatismo institucionalizado; véase, Manuel Pérez Yruela y Salvador Giner (Pérez Yruela y Giner, 1988).

reconocimiento normativo de su papel en la toma de decisiones que les afectan. No obstante, son escuchadas por las autoridades públicas cuando lo requieren con energía.

La categoría cinco (C-5) abarca a todas las corporaciones con intereses legales que no están excluidas del ámbito político, pero que tienen dificultades para engarzar con los responsables públicos.

La categoría seis (C-6) incluye a los movimientos sociales, especialmente los nuevos movimientos sociales, que actúan y defienden los intereses colectivos con tácticas y acciones no corporativas¹⁷.

ESQUEMA 2



¹⁷ Véanse: Alain Touraine (Touraine, 1991), Luis Enrique Alonso (Alonso, 1991), el número 90 de *Documentación Social* (enero-marzo 1993) o un artículo de quien les habla (García de la Cruz Herrero, 1990).

Finalizamos esta enumeración con la categoría siete (C-7), que comprende las acciones de expresión de los colectivos que denomino como inmediatas. Engloba a todas las acciones colectivas espontáneas, que no son producto de una organización previa, son acciones amparadas por algunos de los grandes principios democráticos (derecho de reunión, de manifestación y de expresión principalmente); su capacidad de conexión es muy variable y nunca está asegurada.

2.2.2. *Entidades colectivas en zona de insensibilidad.*

Hay muchos intereses generados por la gestión pública (entidades colectivas) que no conforman ningún tipo de corporación, ni movimiento social o acciones colectivas inmediatas. ¿Qué ocurre con ellos? De momento, sabemos que no son capaces de expresar y defender su interés en los foros de debate y, por lo tanto, quedan ubicados en la zona de insensibilidad del escenario de acción de los intereses colectivos.

El esquema 2 muestra un esbozo general de las ZI de la trama colectiva en España. Hay que tener presente que la magnitud de las ZI que se muestra en el esquema 2 es indicativa, no hay datos empíricos generales sobre el espacio político-administrativo español¹⁸.

El punto de partida de la zona de insensibilidad general de la trama colectiva, la frontera con el área de conexión, es *la cautividad* (ZI-1), que incluye dos tipos de entidades colectivas de ciudadanos con intereses silenciados. Por un lado, y como es sobradamente conocido, las corporaciones casi siempre acaban burocratizadas y oligarquizadas¹⁹; en definitiva, desarrollan en su interior una separación entre dirigentes y afiliados de base, que en muchos casos enmudece los intereses de los dirigidos.

Por otro lado, la escisión es aún más grande y de mayor magnitud y trascendencia entre la corporación y los ciudadanos no afiliados cuya representación política (sindical o de cualquier otra naturaleza) ostenta la corporación en los diferentes foros públicos.

En esencia, cuando las corporaciones tienen un papel institucional reconocido y representan los intereses de todos los ciudadanos de un ámbito, sin discriminar entre los afiliados y los que no lo están, causan perjuicios a todos aquellos que no comparten la posición asumida por ellas en los foros democráticos; de hecho, en cada ocasión que una corporación negocia como única representante de todos los intereses de un sector de la ciudada-

¹⁸ En la elaboración de mi tesis doctoral investigué las zonas de insensibilidad en ámbitos concretos como la sanidad, la gestión municipal y el servicio militar, pero estos datos no permiten su proyección general; muy al contrario, indican que en cada ámbito y respecto a cada tipo de colectivo afectado existe un perfil de la zona de insensibilidad propio y distinto.

¹⁹ Véanse, Robert Michels (Michels, 1969), Pane Bianco (Pane Bianco, 1990) y Salvador Giner (Giner, 1981).

nía (por ejemplo, consumidores, trabajadores o vecinos) está defendiendo la posición de una parte de los ciudadanos y perjudicando los intereses de otros²⁰.

Evidentemente, esta dinámica corporativista produce *procesos de cautiverio* de, al menos, una parte de los representados que no asumen las posiciones de las corporaciones. También es verdad que quienes han sido cautivos respecto a cierto asunto pueden no serlo, dentro de la misma trama, en posteriores conexiones con las autoridades públicas²¹.

La magnitud de la ZI-1, la cautividad, varía para cada tipo de interés afectado, aunque, normalmente, a mayor grado de corporativización, más número de cautivos se suelen producir.

En cuanto a la zona de insensibilidad dos, *preacción colectiva procesal* (ZI-2), es la consecuencia de la entidad colectiva que conforman aquellos que pudiendo realizar una acción colectiva que exponga su posición en los foros de debate todavía no lo han hecho y están en alguna etapa previa a la expresiva. De tal forma que estamos ante una preacción-procesal cuando existe una entidad colectiva que puede propiciar una acción expresiva pero ésta no se ha producido. En definitiva, en tanto que los interesados no expongan públicamente su postura, ésta permanecerá en la zona de insensibilidad y estará condenada a ser desconocida por los gestores públicos, éstos tomaran decisiones sin tener en cuenta su existencia y sus dimensiones sociales.

Piénsese que todas las acciones de defensa colectiva tienen sus etapas previas a la expresión en los foros públicos. El número de fases y su complejidad varía. Así, conseguir que los interesados conformen una corporación muy institucionalizada requiere un largo proceso de años; en cambio, realizar una manifestación es más sencillo y se puede llevar a cabo en pocas semanas e incluso minutos (en el caso de manifestaciones espontáneas).

Pasamos a la zona de insensibilidad tres, *preacción colectiva por obstáculos sociales* (ZI-3), que engloba aquellas entidades colectivas que no llegan a conformar una acción operativa porque los ciudadanos tienen dificultades sociales para hacerlo. Estos obstáculos son, esencialmente, provocados por las des-

²⁰ Efectivamente, estamos ante la otra cara de la moneda de lo que se ha venido a traducir como polizones o beneficiarios francos (*free riders*), aquellos ciudadanos que se benefician del esfuerzo de afiliados que sostienen las grandes organizaciones de intereses y defienden a todo un sector incluyendo en sus logros, esto es lo esencial, tanto a los que están afiliados como a los que no. Por ejemplo, una subida salarial del 5,5 por 100 para los trabajadores de un sector en la mesa de negociación colectiva implica el mismo beneficio para el trabajador que está afiliado (paga e incluso apoya el sindicato con esfuerzo personal) y los que no lo están, que son polizones o beneficiarios francos.

²¹ Por ejemplo, una asociación de vecinos que representa los intereses de una barriada ante el ayuntamiento defiende la construcción de un polideportivo en lugar de un parque público. Con su posición representa los intereses de parte de los vecinos, pero deja cautivos aquellos otros que preferían el parque. Si en un segundo asunto la asociación defiende que la recogida de basuras se realice en un horario diferente al X, en este segundo interés los que antes eran cautivos pueden no serlo, y viceversa.

igualdades sociales. Dicho en otras palabras, no surgen acciones colectivas de expresión cuando los afectados están incapacitados, por razones de *desigualdad ciudadana funcional*²², para defenderse colectivamente ante los foros públicos.

Los frenos sociales más frecuentes son: el bajo nivel de estudios o de ingresos económicos de los afectados, la falta de experiencia en acciones colectivas y la inexistencia de líderes para dirigir el proceso de configuración de una entidad colectiva operativa. A los que se pueden añadir otras barreras más circunstanciales, como la proximidad de una experiencia de expresión frustrante, el enfrentamiento entre los implicados y un largo etcétera de obstáculos que marcan la desigualdad ciudadana funcional en el acceso a las autoridades públicas y la expresión de sus intereses colectivos.

Respecto a la zona de insensibilidad cuatro, *grupo mínimo*²³ (ZI-4), define la entidad colectiva mínima necesaria para llegar a generar una acción colectiva cualquiera. Dicho de otro modo, es la reacción colectiva más débil, el umbral por debajo del cual no podemos hablar de reacción colectiva, sino de no reacciones colectivas (véase esquema 1).

Pues bien, estamos ante un grupo mínimo cuando los afectados tienen conciencia de que comparten con otros ciudadanos una postura común, pero no surge de ello ninguna preacción que permita alguna acción colectiva. En suma, tienen lo más importante, la conciencia de ser afectados por un asunto colectivo, pero les falta la fuerza grupal que se esconde tras las acciones colectivas operativas. Es como una preacción colectiva procesal que ha quedado bloqueada en la primera etapa y no suele avanzar.

Llegamos a la zona de insensibilidad cinco, *grupo latente*²⁴ (ZI-5), que es producto de la primera de las no reacciones colectivas. De hecho, en los grupos latentes los afectados no conforman un grupo mínimo, no llegan a tener conciencia de estar afectados por un asunto común y, por lo tanto, no pueden dar origen a ninguna acción colectiva. No obstante, nada impide que un grupo latente pueda convertirse en un grupo mínimo, pero en tanto que esto no ocurra será latente y no podrá dar origen a ningún tipo de reacción colectiva expresiva.

²² En la expresión *desigualdad ciudadana funcional* reúno, en un solo concepto, todos los obstáculos prácticos que impiden algunos sectores de la ciudadanía desarrollar acciones colectivas que expresen sus intereses en los foros públicos. El concepto «desigualdad ciudadana funcional» lo he derivado del concepto de «analfabetismo funcional»; puede verse Londoño (Londoño, 1990).

²³ He extraído este concepto de la experimentación con grupos que ha desarrollado la psicología social (Tajfel, 1984: 268-273, 305-311 y 331-334). Utilizan el concepto de grupo mínimo como aquel en el que existen las condiciones mínimas para que se produzcan comportamientos grupales, pero ni una más.

²⁴ Aplico el adjetivo «latente» a los grupos desde una perspectiva freudiana, que los sitúa en el inconsciente. Estamos ante un grupo latente cuando ninguno de los implicados se siente miembro ni siquiera de un «grupo mínimo», pero podría llegar a serlo en un momento futuro.

Por último, la zona de insensibilidad seis, *cuasigrupos*²⁵ (ZI-6), comprende aquellos asuntos cuya naturaleza impide la conformación de un grupo mínimo. Hay algunas decisiones colectivizadas de las autoridades públicas que afectan a ciudadanos de muy difícil agrupamiento.

En esencia, hay tres factores en la naturaleza de los asuntos públicos que pueden producir, por separado o combinados, los cuasigrupos:

- a) La corta duración en el tiempo. Los intereses fugaces no permiten la generación de ningún tipo de sentimiento de grupo.
- b) La exigua importancia del asunto implicado. Cuando el asunto afectado tiene poca trascendencia para todos los afectados no hay base para crear un sentimiento de grupo.
- c) Una gran dispersión de los interesados que, a su vez, imposibilita la intercomunicación entre los afectados y el sentimiento de algo común.

Conviene tener presente que, en la práctica, la línea que separa un cuasigrupo de un grupo latente es difusa; lo que en un momento dado era de naturaleza no agrupable (cuasigrupo), hoy lo puede ser, y viceversa²⁶. Más allá de esta zona difusa, todos los sistemas democráticos producen intereses cuyos afectados no llegan a percibirse parte de un grupo.

Con todo, este tipo de asuntos que originan entidades colectivas no agrupables, los cuasigrupos²⁷, son muy abundantes en el ámbito de la gestión pública cotidiana. De hecho, gran parte de las decisiones u omisiones colectivizadas de las autoridades públicas generan cuasigrupos, que implican a un número de ciudadanos de imposible agrupación; afectan en aspectos poco importantes o fugaces.

²⁵ El concepto de «cuasigrupo» lo he extraído de la obra de Ralf Dahrendorf. El lo usa para describir al conjunto de personas potencialmente afectadas por una situación de dominación cualquiera. En su diálogo con la teoría socialista (marxista) de las clases sociales, Dahrendorf imprime a este concepto grandes dimensiones, estimo que es una idea que puede ajustarse a microsituaciones sociales como los procesos de representación abierta; véase Ralf Dahrendorf (Dahrendorf, 1974: 211 y ss.).

²⁶ Los cambios en la sensibilidad social y política de la ciudadanía, por un lado, y la evolución tecnológica, por el otro, pueden hacer que lo que ayer era por definición imposible, en materia de intercomunicación y conciencia colectiva, hoy lo sea; basta mirar la historia democrática de los dos últimos siglos en Europa.

²⁷ Un ejemplo de cuasigrupo ha sido el conformado por los recién casados, que eran obligados por la normativa fiscal española a tributar conjuntamente en el IRPF por todo el año en el que se habían casado. Estaríamos ante un interés colectivo, provocado por una decisión colectivizadora, que afectaba a ciudadanos muy dispersos; sólo afectados durante el primer año de casados; y cuya importancia, el perjuicio económico que les ocasionaba, era variable, pero en muchos casos imperceptible. Todas estas circunstancias hicieron de este asunto un interés colectivo que no provocaba una acción colectiva por la propia naturaleza del interés. Dando lugar a un cuasigrupo de afectados.

En esencia, en este primer apartado se ha desbrozado el fenómeno de los intereses colectivos en el ámbito de la actividad político-administrativa. Mostrando la trama de conexión y descubriendo la zona de insensibilidad que nos va a propiciar los procesos de representación abiertos.

3. EL ESCENARIO DE ACTIVIDAD DE LAS QUEJAS INDIVIDUALES

En este apartado se describe el escenario en el que se desarrollan la expresión y defensa de los intereses individuales ante las autoridades públicas; también en esta ocasión vamos a distinguir dos áreas claramente diferenciadas: 1) trama de conexión; 2) zona de insensibilidad.

3.1. *Vías de acceso que conforman la trama de conexión individual*

En el esquema 3 se muestra el escenario en el que se desarrollan las reivindicaciones y defensa de los intereses individuales. En el área de conexión se enumeran siete vías que conforman la trama individual completa. Las vías han sido ordenadas según su grado de formalidad y su capacidad de influencia (de mayor a menor de izquierda a derecha). La formalidad está determinada por la complejidad jurídica de la vía; la influencia depende de la capacidad que tienen para obligar a las autoridades públicas a tener en cuenta el interés del afectado que ha recurrido a ellas.

La primera vía individual de conexión (VI-1) que se puede observar en el esquema 3 es el Tribunal Constitucional, al que puede dirigirse cualquier ciudadano a través de un recurso de amparo²⁸.

La segunda vía (VI-2) incluye a todos los órganos judiciales ordinarios, a los que puede acudir cualquier español en defensa de sus intereses²⁹.

²⁸ La finalidad del recurso de amparo es proteger, preservando o restableciendo, los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución contra los agravios, potenciales o actuales, de procedencia pública. Aunque la finalidad esencial del recurso de amparo es una tutela singular implementada a través de la protección de los derechos y libertades fundamentales que señala el artículo 53.2 de la Constitución, tal como el mismo Tribunal expuso en su primera sentencia, junto a este objetivo «aparece también el de la defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende de lo singular» (Sentencia 1/1981, de 26 de enero, ponente Jerónimo Arozamena Sierra, *BOE* de 24 de febrero de 1981; sentencias posteriores han redundado en este argumento: S. 2/1982, de 29 de enero, o S. 62/1982, de 15 de octubre). Véase, Oliver Araújo (Oliver Araújo, 1986).

²⁹ Los tribunales juzgan controversias y controlan la legalidad material y formal, así como el sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican; la Constitución ha instaurado así un control jurisdiccional que no admite zonas inmunes (art. 106.1 CE) por la exclusión de actos, por el alcance y significado del control.

La tercera vía (VI-3) la constituyen todas las formas procedimentales que conectan al administrado con las administraciones públicas³⁰.

La cuarta vía (VI-4) es la figura del comisionado parlamentario (*Ombudsman*), que en España toma diferentes denominaciones: Defensor del Pueblo, Síndic de Greuges, Valedor do Pobo, Diputado del Común, etc.

La quinta vía (VI-5) reúne, bajo la denominación de *seudoformales*, todos los servicios de atención, información o de relación con los ciudadanos que las diferentes administraciones han puesto en marcha en los últimos años para conocer, directa e informalmente, los problemas y sugerencias de los administrados en el entorno de sus competencias³¹.

La sexta vía (VI-6) se configura en base a la expresión pública que posibilitan los medios de comunicación. Estos realizan una ingente cantidad de conexiones entre la ciudadanía y las autoridades públicas democráticas³². Especialmente, la radio y la prensa son los medios que con mayor frecuencia y facilidad dan a conocer intereses de los administrados a título individual, provocando, en la mayoría de las ocasiones, el debate público sobre el asunto e incluso, en algunos casos, cambios en las decisiones de las autoridades.

La séptima vía (VI-7) se refiere a los servicios que algunas corporaciones, muy institucionalizadas, han creado³³ para mantener el contacto, directo e informal, con aquellos a quienes quieren representar.

En síntesis, estas siete vías conforman el perfil general del área de conexión individual en España. Ahora bien, en la mayoría de las situaciones reales la trama de conexión a disposición de los ciudadanos se reduce a dos o tres vías. Normalmente, no existen asuntos que puedan ser conectados al mismo tiempo por las siete vías; sin embargo, sí es frecuente la utilización consecutiva o simultánea de más de una de ellas.

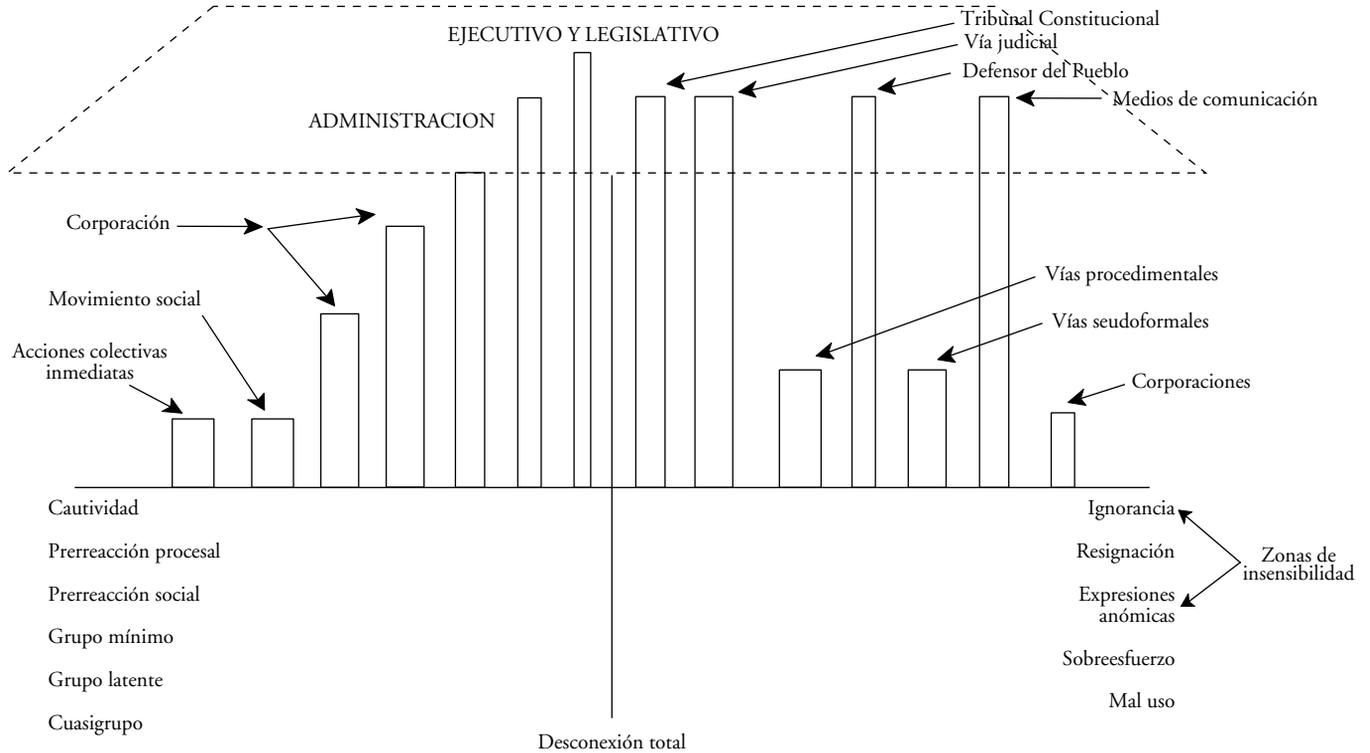
³⁰ Peticiones, iniciativas, sugerencias, audiencias y trámites de información, reclamaciones, quejas, denuncia, recursos y la iniciación de un procedimiento.

³¹ Por ejemplo, las llamadas «líneas calientes» o teléfonos a disposición de los administrados para protestar o informarse; la Oficina de Información y Atención al Ciudadano (OIAC); o la Oficina de Atención al Vecino (Madrid).

³² «[...] Simplemente les recuerdo: imagínense que la prensa no existe, piensen en cómo sería entonces la vida moderna, sin el tipo específico del ámbito de lo público (*Publizität*) que la prensa crea» (Weber, 1910).

³³ La desconexión de las corporaciones de intereses en España es de tal magnitud que muchas de ellas han creado servicios especializados para recibir y detectar cualquier reivindicación silenciada que ellos pudieran abanderar en su ámbito. Seguramente, es un intento de alumbrar su impotencia representativa.

ESQUEMA 3



3.2. Barreras que conforman la zona de insensibilidad

La trama de conexión individual que se acaba de describir enumera las *opciones*³⁴ teóricas que tiene un ciudadano para expresar o defender sus intereses ante las autoridades públicas. Sin embargo, el acceso a las vías individuales está obstaculizado por un cedazo de barreras que criban el uso³⁵ de las vías individuales.

Más allá de la igualdad³⁶ legal existen *barreras de entrada*³⁷ (sociales, culturales y económicas) que dificultan el uso de las vías de conexión a parte de la ciudadanía³⁸, produciendo entre todos ellos la zona de insensibilidad (ZI) del escenario. En el análisis de esta ZI voy a distinguir entre dos clases de *filtros*³⁹: los formales y los informales.

³⁴ «[...] las opciones son las posibilidades de elección existentes en las estructuras sociales, las alternativas de la acción. A las opciones es a lo que nos referimos cuando hablamos de ocasiones, de direcciones en las que el individuo puede caminar, merced a su posición social. Las opciones son las que permiten que elija. Las opciones son, por lo tanto, posibilidades estructurales de elección que, en cuanto acciones, corresponden a elecciones realizadas por el individuo» (Dahrendorf, 1983: 52 y 53).

³⁵ Es en el estudio del acceso a la justicia donde se han desarrollado más investigaciones sobre los problemas y obstáculos para el acceso real en contraste con el teórico; la Facultad de Derecho de la Universidad de Windsor (Canadá) publica el *Windsor Yearbook of Access to Justice*, donde se recogen anualmente las principales investigaciones que se realizan en diversos países sobre el tema.

³⁶ «[...] este incremento de la igualdad legal va acompañado por la desigualdad social y económica. Tocqueville y otros autores señalaron que en la sociedad medieval muchas personas dependientes eran protegidas en alguna medida contra los rigores de la vida por las costumbres y por la benevolencia paternalista, aunque tuvieran que pagar como precio a cambio de ello su sumisión personal. La nueva libertad de contrato de salario pronto acaba con toda protección de esa índole. Al menos durante un tiempo [...] por lo tanto los prejuicios de clase y las desigualdades económicas excluyen rápidamente a la vasta mayoría de la clase baja del goce de sus derechos jurídicos. El derecho del individuo a establecer y defender sus libertades civiles básicas en igualdad con los demás y mediante los procesos legales de rigor es un derecho formal, en el sentido de que se la garantizan facultades legales sin ayudarlo en absoluto a hacer uso de tales facultades» (Bendix, 1974: 81).

³⁷ El concepto de «barreras de entrada» ha sido muy desarrollado en el ámbito de la economía, aunque la propuesta que mejor ilumina su papel en este modelo es la que enuncia Dahrendorf en torno a los conceptos *titularidades, provisiones, opciones y ligaduras* (Dahrendorf, 1983 y, más especialmente, 1990).

³⁸ «The new substantive rights of ordinary people have been particularly difficult to endorse at the individual level. The barriers faced by the relatively organizational litigants—primarily corporations or governments—have hindered enforcement of these new rights. Such individuals, with such claims, often do not know of their rights, do not seek legal aid or advice, and do not bring legal actions» (Mauro Cappelletti y Bryant Garth, 1978: 68).

³⁹ Hay una distinción previa y más básica (que no he expuesto para no hacer demasiado compleja la exposición) entre filtros negativos y positivos. En este trabajo sólo vamos hablar de los negativos. Los filtros negativos son los que obstaculizan el acceso de los ciudadanos por razones de desigualdad social de cualquier tipo. Los filtros positivos son aquellos que obstaculizan el acceso individual o colectivo de los ciudadanos por causas racionales, explícitas, basadas en la imposibilidad de procesar todos los accesos posibles en todas y cada una de las vías

Se considerarán filtros formales aquellos que están explícitos en la normativa que ordena cada vía. Piénsese, por ejemplo, en los plazos de interposición de un recurso administrativo o el requisito de letrado y procurador para interponer un recurso de amparo.

Por otra parte, son filtros informales aquellos que impiden el acceso sin estar explícitos en ninguna normativa (es precisamente este tipo de obstáculos el que voy a usar en la descripción de este área de insensibilidad). Se trata de barreras que afectan en mayor o menor medida a todas las vías de conexión individuales. En consecuencia, su globalidad permite exponer la estructura del modelo explicativo de los procesos de representación abierta, sin incluir los filtros formales, cuya incorporación requeriría entrar en aspectos jurídicos que desbordan los objetivos de este artículo⁴⁰.

En el esquema 3 se pueden ver los cinco filtros de acceso informales más comunes a las vías individuales en España. Cada uno de ellos ha sido dimensionado en proporción al número de afectados que es capaz de filtrar en un supuesto general hipotético⁴¹. Por supuesto, en el análisis de cualquier situación concreta las dimensiones de las ZI tendrían que reflejar un porcentaje preciso de afectados que ha quedado filtrado por cada una de las trabas formales e informales.

En definitiva, cada uno de los impedimentos se traduce en una zona de insensibilidad, de tal manera que si en el uso de una vía de acceso se requiere cierta destreza de redacción, ésta quedará cerrada a los analfabetos funcionales y ocasionará una zona de insensibilidad; si el requisito es económico, serán los que tengan menor nivel de ingresos los filtrados, y así sucesivamente con cada tipo de obstáculo.

El primer filtro informal que se incluye en la representación gráfica del modelo (véase esquema 3) es la *ignorancia* (FA-1). Atañe en mayor o menor medida a todas las vías de acceso individuales. De hecho, estamos ante el freno de la ignorancia cuando los ciudadanos que quieren exponer su posición ante las autoridades públicas responsables de su asunto desconocen la existencia de

existentes. En sentido muy amplio se trata de que el sistema político-administrativo es menos complejo que la sociedad con la que interacciona, incluso cuando es él el que lleva la iniciativa, como ocurre con la mayoría de las interacciones de la gestión pública; la reacción de los afectados es más compleja que la capacidad de aprehensión de la organización político-administrativa. Se puede asegurar que la expresión de los intereses afectados por las autoridades públicas será en muchas ocasiones superior a la capacidad de procesar de aquéllas. Los filtros positivos son las barreras que impiden el colapso de las vías de acceso basándose en obstáculos explícitos y diferentes a la desigualdad social (no económicos o culturales) como la vía previa.

⁴⁰ He realizado este análisis pormenorizado y extenso en mi tesis doctoral: *La representación abierta: un análisis sociológico de la protesta individual*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, no publicada.

⁴¹ La magnitud de cada una de las zonas de insensibilidad de la trama individual la he deducido de las investigaciones realizadas sobre los usuarios de la oficina del Defensor del Pueblo y las dificultades de acceso a las vías individuales que han quedado expuestas desde 1990 a 1995.

alguna de las vías que les permiten manifestar su postura o desconocen cómo hacer uso de ellas⁴².

El segundo obstáculo lo conforman tres filtros: la *resignación*, el *pasotismo* y el *miedo al enfrentamiento* (FA-2). Por razones expositivas, englobo en una sola zona de insensibilidad a los ciudadanos filtrados por cualquiera de las tres actitudes reseñadas, aunque analíticamente cada una de ellas es un tipo de barrera independiente.

La resignación describe la actitud de aquellos que no quieren esforzarse en hacer ver su posición a las autoridades, bien por creer que no sirve para nada hacerlo o bien por pensar que su asunto no tiene importancia para las autoridades.

El pasotismo describe la actitud que lleva a los ciudadanos a desentenderse de todo lo público, aun cuando les vincule personalmente. En contraste con la resignación, los afectados no llegan a valorar y decidir si merece la pena o no intentar manifestar su posición a las autoridades, sino que rechazan *a priori* su participación en cualquier actividad pública, al menos en el ámbito del asunto en cuestión.

Finalmente, el miedo al enfrentamiento con las autoridades públicas describe la inactividad de quienes están preocupados por las consecuencias supuestas que les puede acarrear declarar su postura ante las autoridades públicas, de las que cree que puede emanar algún tipo de represalia.

Consideremos ahora el filtro de acceso número tres, que lo generan las *expresiones anómicas* (FA-3), que son aquellas formas de airear los intereses de manera no procesable por el sistema. Se trata de la expresión de ciudadanos que quieren conectar con las autoridades públicas responsables del asunto que les afecta, pero que lo hacen manifestándose por medios no ortodoxos en el ámbito político-administrativo de una democracia actual, es decir, utilizando formas de expresarse que no pueden hacer llegar a ningún foro público el interés enunciado. Esencialmente, se pueden enumerar cuatro: 1) las expresiones del problema a miembros de la propia familia o los amigos; 2) las declaraciones realizadas ante ciudadanos desconocidos que comparten el espacio público; 3) la expresión violenta (normalmente en forma de gritos o agresiones contra el mobiliario urbano); 4) por último, los comportamientos que se pueden agrupar bajo el epígrafe de desobediencia no violenta, que engloba todas aquellas manifestaciones públicas del interés que no alcanzan ningún foro público de debate. En todos estos casos la expresión de la posición no es procesada por la trama individual y, por tanto, no llega hasta el responsable público del asunto.

Pasamos al filtro de acceso número cuatro, que es el *esfuerzo requerido* (FA-4). Incluye todas las condiciones extraprocesales que conlleva el uso de las

⁴² Es muy frecuente, por ejemplo, que los usuarios de los servicios sanitarios ignoren que existe una oficina de Atención al Paciente en cada Area Sanitaria y en todos los grandes centros de atención pública, oficina que gestiona cualquier reclamación o sugerencia que deseen formular.

vías de acceso, sean esfuerzo personal o material. Normalmente, se refiere al empleo de tiempo (desplazamientos, consultas, etc.); costes económicos (transportes, teléfono, salarios de asesores, letrados, procuradores); culturales (para muchos ciudadanos requiere mucho esfuerzo expresar su situación e intereses, especialmente por escrito).

Por último, el filtro número cinco es el *mal uso* (FA-5), una zona de insensibilidad ocasionada por todos los accesos equivocados. Principalmente, el error se produce al acudir a una vía para hacer algo que no es su función. Así, por ejemplo, cuando se escribe al Defensor del Pueblo para que cambie el sentido de una sentencia judicial o cuando se acude al Tribunal Constitucional para solicitar una vivienda (reclamando el derecho enunciado en la Constitución en su artículo 47).

4. EL ESCENARIO DE CONEXION DE LA PRIVACIDAD-PUBLICA

Con el esquema 3 hemos vuelto al punto de partida de esta exposición; de nuevo estamos ante dos tramas de conexión de intereses ciudadanos independientes, pero, ahora, ambas muestran sus respectivas zonas de insensibilidad. Son precisamente éstas las que nos van a permitir comprender por qué y cómo se producen los procesos de *representación abierta*, esto es, la expresión de los intereses de las entidades colectivas a través de acciones individuales que buscan la defensa del interés de un solo ciudadano.

Un paso previo para comprender los procesos de *representación abierta* es explicar que se producen en un segundo escenario de conexión de intereses colectivos. En este escenario los intereses colectivos pueden ser expresados o defendidos por un solo afectado que actúa a título personal y sin intención de representar al colectivo, pero produciendo consecuencias para toda la entidad colectiva.

Es un escenario híbrido, que incorpora rasgos de los dos expuestos, y que he denominado escenario de la privacidad-pública. De hecho, el escenario de la *privacidad-pública* es consecuencia de la superación de una falsa paradoja basada en la duplicidad de los sistemas democráticos, la división ideológica entre lo privado y lo público. Dicotomía que no se ha podido mantener a la hora de tomar decisiones sobre miles o millones de ciudadanos.

La ideología subyacente a los sistemas políticos basados en lo que se ha denominado Democracia Liberal mantiene que los intereses individuales han de ser expresados por la trama individual y los colectivos por la correspondiente. De esta manera, la única salida de un interés colectivo en zona de insensibilidad sería su evolución hasta una de las formas de expresión colectiva (corporativa, movimiento social, acción colectiva inmediata), esto es, pasar de la zona de insensibilidad a la de conexión. Sin embargo, en la práctica las cosas no siempre funcionan así.

Para empezar y como todos sabemos, la división entre lo individual (priva-

do) y lo colectivo⁴³ (público) es artificial⁴⁴, pero, además, han sido las propias autoridades públicas las que se han visto obligadas a evidenciarlo⁴⁵. La gestión pública en sociedades muy numerosas, con millones de ciudadanos, ha obligado a la *gestión pública colectivizada*, esto es, a tomar decisiones que colectivizan asuntos que aparentan ser individuales; es decir, se han visto obligados a admitir la entidad colectiva (pública y política) de muchos asuntos con apariencia de privados (legislación laboral, educación, sanidad entre los campos tradicionalmente privados que se han mostrado finalmente como asuntos de debate público).

De esta manera, se ha evidenciado un secreto a voces, que muchos problemas aparentemente privados son colectivos y que su privacidad es una segunda faceta añadida que busca ocultar su esencia política, pública. Y es la propia estructura del asunto colectivo la que permite el paso de lo privado a lo colectivo, y viceversa. De tal modo que un asunto colectivizado y con apariencia de individual puede ser defendido por un solo afectado y tener consecuencias colectivas.

Retomando el ejemplo del impuesto de circulación de los vehículos, la corriente individualista mantendría que el incremento del mismo, normalmente en función de la potencia del vehículo, es una cuestión particular entre cada propietario y el municipio. Pero, desgraciadamente para muchas autoridades públicas, en la mayoría de las ocasiones los afectados y las organizaciones que se mueven en el ámbito lo valoran y lo combaten como medidas colectivas, públicas y políticas.

El escenario de la *privacidad-pública* se configura en cuanto un interés colectivo no es expresado en los foros públicos por acciones colectivas y permanece en la zona de insensibilidad de esta trama. Se trata, pues, de un escenario de conexión virtual que se muestra sólo si fracasa la trama de conexión colectiva, aunque siempre está ahí como un segundo tipo de conexión de los intereses colectivos.

En realidad, los sistemas democráticos no tienen institucionalizada una

⁴³ Sobre este tema; véanse Olson (1979) y Hirshmann (1986); se puede ver un interesante contraste de perspectivas sobre este tema en *Zona Abierta*, 54/55, 1990.

⁴⁴ La división entre el ámbito privado de los ciudadanos y lo público ha sido promovida por el liberalismo burgués que triunfó sobre la sociedad estamental. Esta dicotomía beneficiaba a aquellos ciudadanos que sí eran capaces de mantener una privacidad rica y poderosa con acceso a la sanidad, la educación, el sufragio y cualquier otro servicio que se pueda pagar, pero dejaba en una privacidad vacía a la mayoría de la población que no tenía capacidad de rechazar un contrato de trabajo leonino o pagar al médico o los estudios de sus hijos. En este sentido se pronuncian Salvador Giner (Giner, 1987: 73) y M. García Pelayo (García Pelayo, 1982: 25).

⁴⁵ «[...] En Roma, sin duda, lo público tenía una gran importancia, probablemente mayor que la que tiene hoy, por paradójico que pueda parecer. Pero precisamente esa importancia, que, como demuestra Mommsen en su *Derecho Público Romano*, alcanzaba a las prestaciones que hacía la comunidad a costa suya en beneficio de los particulares, como las distribuciones gratuitas de grano entre los ciudadanos, es la que hace que lo público invada el campo de lo privado y viceversa. [...]» (García Cotarelo, 1985: 70).

trama de conexiones para articular asuntos colectivos por medio de expresiones individuales⁴⁶. Es la duplicidad⁴⁷ de la estructura de conexión de los sistemas democráticos (véase esquema 3) la que permite actividades híbridas que dan origen a la privacidad-pública. Por eso, los procesos que utilizan el escenario de la privacidad-pública van a ser representados gráficamente como movimientos desde la trama de conexión colectiva a la individual (véanse esquemas 4 y 5).

Conviene recordar que los ciudadanos afectados por la gestión pública pueden elegir libremente cualquiera de las dos formas de conexión para exponer su postura. Esta libre disposición permite que en cualquier momento un interés colectivo pueda derivar en reacciones individuales⁴⁸. Por lo tanto, la posibilidad de servirse de las vías individuales se ofrece desde el mismo momento en que se origina el interés colectivo. De tal forma que todos y cada uno de los ciudadanos vinculados por una decisión colectivizada pueden hacer uso de la trama individual para manifestar su posición ante las autoridades públicas.

Como puede verse en el esquema 4, el escenario de la privacidad-pública (generado por los movimientos de expresión desde la trama colectiva a la individual) permite cuatro tipos de conexión:

- A) Cuando la mayoría de los afectados por el interés colectivo están en la zona de conexión de la trama colectiva y se proyectan sobre la zona de conexión de la trama individual.
- B) Cuando la mayoría de los afectados por el interés colectivo están en la zona de conexión de la trama colectiva y se proyectan sobre la zona de insensibilidad de la trama individual.

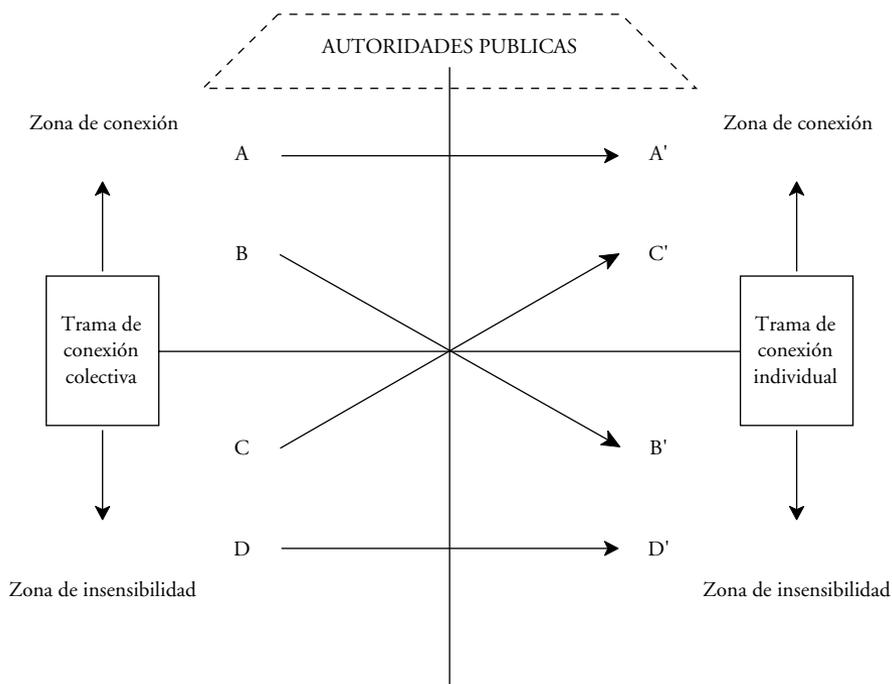
⁴⁶ La privacidad-pública no es una nueva área de actividad social que ha conseguido ser incluida como ámbito de lo político —que es lo que Offe mantiene respecto a los nuevos movimientos sociales, como constructores «de un espacio de *política no institucional*» (Offe, 1988: 174)—, sino una nueva forma de debatir públicamente algo que desde un principio ha sido admitido como político y colectivo, aunque ha permanecido en zonas de insensibilidad de la trama de expresión colectiva.

⁴⁷ Nobert Elias habla de esta duplicidad en las sociedades modernas, mixtura que se está produciendo a causa del proceso de «individualización de las masas» (Elias, 1990: 207).

⁴⁸ No coincido con Claus Offe (a quien en otros muchos temas sigo) cuando dice que el sistema político vigente en las democracias modernas no puede aceptar esta comunión de lo social (lo social como concepto que engloba los problemas privados de la vida de todos los ciudadanos) y lo político. La privacidad-pública es un fenómeno que precisamente consiste en esto; produce la transformación de un asunto aparentemente particular en una cuestión colectiva político-administrativa: «La discrepancia es manifiesta: mientras que puede describirse el desarrollo institucional de los sistemas y formas de procedimiento políticos de democracia de masas como un proceso secular de diferenciación y separación hasta el último detalle de política y sociedad, de creación de una independencia recíproca en la relación entre ambas, se ve el ciudadano político incapaz de realizar en sí mismo la exigencia contradictoria de la correspondiente diferenciación “interior”. Se ve, por lo menos, forzado a reconstruir por su cuenta, por así decir, los puentes entre su existencia social y política, que quedaron derribados con la racionalización del sistema político» (Offe, 1988: 97).

- C) Cuando la mayoría de los afectados por el interés colectivo están en la zona de insensibilidad de la trama colectiva y se proyectan en la zona de conexión de la trama individual.
- D) Cuando la mayoría de los afectados por el interés colectivo están en la zona de insensibilidad de la trama colectiva y se proyectan en la zona de insensibilidad de la trama individual.

ESQUEMA 4



En los casos en que el interés colectivo está en zona de conexión de la trama colectiva (formas A y B), la proyección de los afectados sobre la trama individual es menos importante; de hecho, su postura ya ha sido expuesta en el foro público a través de acciones colectivas operativas. En contraste, cuando no se ha producido esa conexión (formas C y D), la proyección de los interesados en la trama individual es decisiva y, por tanto, la defensa de su posición queda al albur de los talentos y capacidades individuales de los afectados (uso de la trama de conexión individual).

En el proceso C, cuando el número de interesados que son capaces de

hacer uso de las vías individuales es elevado, este acceso puede ser procesado como algo distinto a muchas posiciones individuales. Las autoridades públicas llegan a entender este tipo de accesos como colectivos; individuales pero masivos, y los agrupan y valoran por su magnitud total; de esta forma, no se interpreta igual la exposición de un solo ciudadano que la de diez mil⁴⁹ (en este caso estaríamos ante una forma de acción colectiva camuflada).

Retomemos la situación más problemática, cuando los afectados se proyectan mayoritariamente en la ZI de la trama individual (formas B y D). Si el interés ha sido expresado por una acción colectiva operativa (forma B), entonces la proyección en la ZI de la trama individual, aunque es seria, no produce insensibilidad gracias al planteamiento del asunto de forma colectiva. Sin embargo, si el interés se sitúa en la zona de insensibilidad de la trama colectiva (forma D), nos enfrentamos a un *doble cerrojo*, el interés no es expresado ni colectiva ni individualmente, creándose una situación de insensibilidad político-administrativa profunda y grave. En otras palabras, cuando los interesados no han sido capaces de mostrar su posición por medio de una acción colectiva y, además, su capacidad para hacer uso de las vías de la trama individual es insuficiente y no les permite exponer su posición ante las autoridades públicas responsables del asunto, estamos ante lo que he denominado un doble cerrojo.

Pues bien, en la práctica este doble cerrojo de silencio es muy frecuente entre los intereses colectivos que afectan a los sectores de la ciudadanía más débiles en parámetros de desigualdad social (capacidad económica, situación laboral, nivel cultural, etnia, sexo, tipo y tamaño de población de residencia, etcétera). Son los ciudadanos con dificultades para la acción colectiva los que se proyectan con más frecuencia en las ZI (forma D).

5. LOS PROCESOS DE REPRESENTACION ABIERTA

Los procesos de *representación abierta* (RA) son aquellos en los que tras una situación de doble insensibilidad [forma D] se alcanza la expresión del interés colectivo a través de uno solo de los afectados que rompe las barreras de acceso de la trama individual y expresa su posición ante las autoridades públicas responsables del asunto.

La situación inicial en la que puede surgir un proceso de RA se puede sintetizar en cuatro puntos:

⁴⁹ Este es un fenómeno de gran trascendencia para las vías de conexión individuales que son víctimas de saturación y desbordamiento de sus capacidades de trabajo cuando se encauzan problemas colectivos sobre ellas. Así, por ejemplo, en el famoso asunto del «catastrozo», cientos de miles de propietarios interpusieron recursos administrativos ante las nuevas valoraciones de sus inmuebles desbordando la capacidad de esta vía de acceso. Finalmente, las autoridades públicas se vieron obligadas a generar una norma que evitaba contestar a cada uno de los afectados que había reclamado: bastó con anular la decisión tomada.

1. Un marco jurídico, político y social democrático con dos tramas de conexión de los intereses de la ciudadanía: la conformada por las acciones colectivas y la que permite las protestas individuales.
2. Un número elevado de afectados por una gestión u omisión colectivizada de una autoridad pública, generándose una entidad social colectiva.
3. Que el interés de ese colectivo se ubique en zona de insensibilidad de la trama colectiva.
4. Que la proyección mayoritaria de los afectados por el asunto sea sobre la zona de insensibilidad de la trama individual (forma D, esquema 4); o si lo hacen sobre la zona de conexión (forma C), que no hagan uso de las vías disponibles⁵⁰.

En este escenario se genera un proceso de RA cuando alguno de los ciudadanos afectados —a los que llamaré *sujetos intensos* (SI)— hace llegar a los responsables públicos su interés (aparentemente particular) a través de alguna vía individual y las autoridades públicas lo asumen, formal o informalmente, como representativo del interés de todos los afectados, dando lugar cada protesta individual a la expresión del interés colectivo que estaba en la ZI. En suma, la RA conecta los intereses colectivos en ZI por medio de la trama individual y a través de accesos singulares, dando realidad práctica a la privacidad-pública.

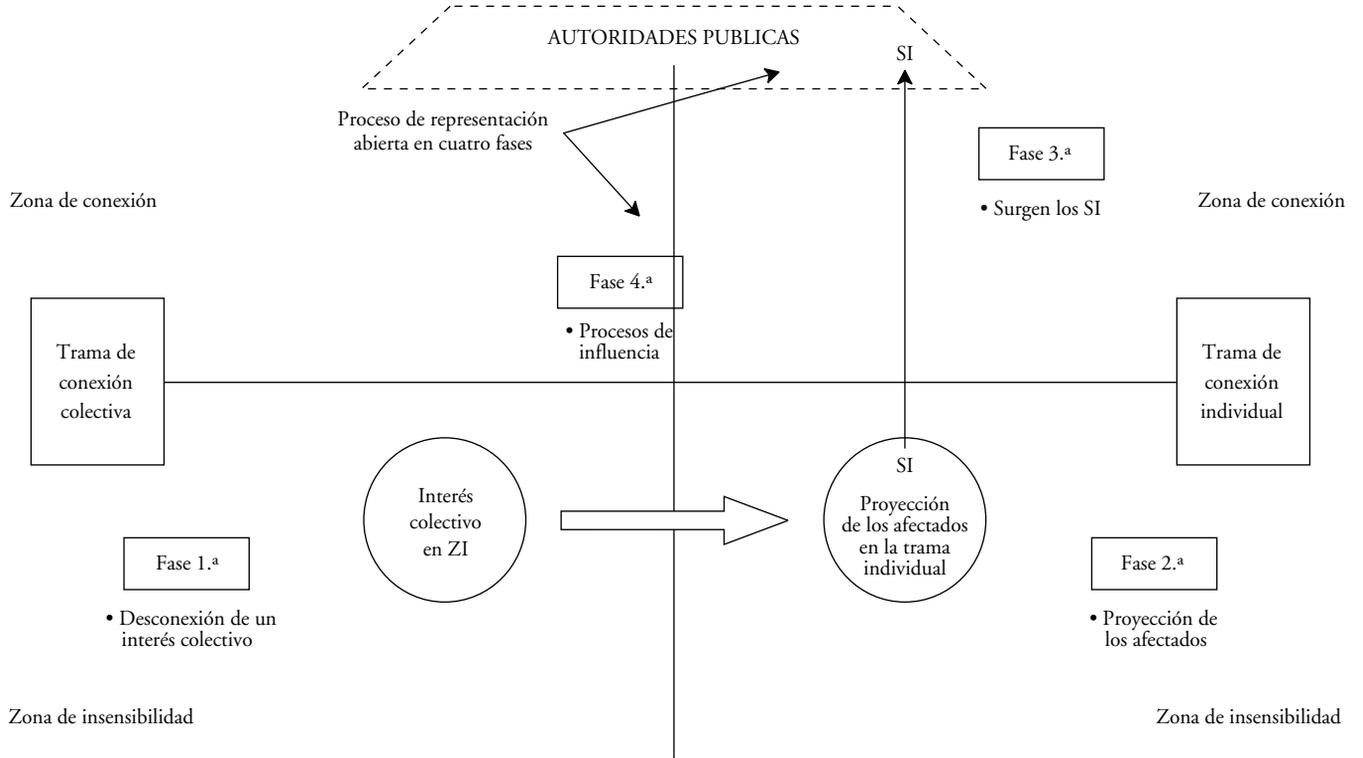
A la luz del modelo de articulación de intereses expuesto (véanse esquemas), los procesos de representación abierta pueden dividirse en cuatro fases (véase esquema 5).

En la *primera fase* se produce la desconexión de un asunto colectivo, el interés de parte de los afectados queda en zona de insensibilidad. Como ya hemos visto, hay seis ZI en la trama de conexión colectiva. De tal manera que cualquiera de los intereses de parte de los afectados por una decisión colectivizada tiene seis posibles razones para ser incapaz de generar una forma de expresión colectiva operativa, configurándose, de esta manera, la primera fase de un proceso de RA, la ubicación del interés en ZI.

En realidad, la *segunda fase* se desarrolla al mismo tiempo que la primera, pero es conveniente diferenciarla como independiente para resaltar la aparición del escenario de la privacidad-pública. Esta fase se produce cuando los afectados que están en la ZI colectiva se proyectan en la ZI del escenario de las quejas individuales. De esta forma, son atrapados por el doble cerrojo: se ubican en la ZI de la trama colectiva y se proyectan en la ZI de la trama individual. Es precisamente esta duplicidad la que origina el siguiente paso en los procesos de RA.

⁵⁰ Cuando se proyectan mayoritariamente sobre la zona de conexión y hacen uso masivo de las vías disponibles da origen a una expresión colectiva, que denomino *seudocolectiva*, que produce el colapso de las vías individuales o su desnaturalización.

ESQUEMA 5



Tras un período de maduración del interés en la segunda fase, se inicia la *tercera fase*. En efecto, pasado cierto tiempo surgen los sujetos intensos (algún afectado se esfuerza por salvar los filtros de acceso de la trama individual para expresar su queja); son estos sujetos intensos los que defienden sin buscarlo el interés de todo el colectivo ante las autoridades públicas.

Por último, en la *cuarta fase* se produce un proceso de influencia política o de respaldo judicial por el que se reconoce públicamente el interés del colectivo. Precisamente, la duplicidad de muchos asuntos públicos, colectivizados en su gestión, pero afectando a ciudadanos de forma individual, permite que la defensa y éxito de cualquiera de las protestas individuales tenga consecuencias colectivas. Así, la colectivización de la decisión, por ejemplo el incremento del impuesto de circulación, conlleva la colectivización de las consecuencias de la protesta de cualquiera de los afectados. De este modo, si uno de los propietarios de vehículos impugna la subida del impuesto y triunfa, el impuesto puede desaparecer o la queja ser imitada por todos los demás afectados, colectivizándose el éxito de la protesta de forma oficial o informal.

Los procesos de RA se observan y son frecuentes en la gestión político-administrativa cotidiana; de hecho, se muestran como una vía idónea para conectar asuntos colectivos en la ZI, y son especialmente útiles para airear⁵¹ los intereses en zona de insensibilidad.

En general, la influencia en los procesos de RA, fase cuarta, se puede considerar en la mayoría de los casos como consecuencias o resultados no buscados⁵² de la actividad de los SI⁵³. De esta manera, el objetivo que busca la acción de los SI, su queja, no es un proceso consciente de influencia política o judicial para beneficiar a todo el colectivo de afectados; de hecho, ellos sólo persiguen su interés particular.

Ya se ha señalado que la potencia de la acción de los SI, las consecuencias colectivizadoras de sus acciones singulares, radica en la duplicidad de la privacidad-pública, que permite canalizar un interés colectivo por medio de expresiones individuales sin eliminar la esencia colectiva del asunto. Como hemos visto, la ductilidad del sistema democrático admite generar esta trama de con-

⁵¹ «[...] la *representación descriptiva* es sólo un aspecto del concepto de representación [...]. Si nos preguntamos en qué clase de contexto será más apropiada y relevante esta perspectiva, la respuesta parecería ser la siguiente: *en contextos en los que la finalidad de la representación sea facilitar información* sobre algo que está ausente [...]» (Pitkin, 1985: 89). «Representar significa ofrecer información sobre lo representado [...] el número de representantes por cada opinión particular es esencialmente irrelevante. Si la representación significa presentar un punto de vista, un portavoz es tan bueno como diez [...]» (ídem: 92).

⁵² «[...] Ningún actor puede nunca ser totalmente consciente de todas las consecuencias de su acción. Esto es, creo, todo lo que necesitamos para dar cuenta del hecho social. Y propongo que denominemos *resultantes* a todas las consecuencias no previstas y/o no queridas que derivan de una acción» (Lamo de Espinosa, 1989: 30).

⁵³ En muchas ocasiones los sujetos intensos no buscan consecuencias colectivas, aunque en algunas ocasiones sí son conscientes y persiguen la trascendencia de su esfuerzo más allá de ellos.

xión virtual en la que los intereses colectivos no pierden, al menos siempre, toda su naturaleza cuando son expresados por un SI a través de la trama individual.

En el análisis de la influencia en los procesos de RA (de las consecuencias de la protesta) he observado; por un lado, dos ámbitos de resultados: 1) formal; 2) informal; y por el otro, tres posibilidades de respuesta: 1) dentro de la entidad social colectiva que conforman los afectados; en el exterior de ella, donde, a su vez, hay que diferenciar entre: 2) reacción de las autoridades públicas, y 3) reacción de la opinión pública en general.

La influencia formal, tanto en el interior como en el exterior del colectivo, está determinada en cada caso concreto por las capacidades explícitas que enuncia la normativa que regula cada vía de conexión. De tal manera que algunas de ellas pueden producir la eliminación de la decisión pública (por ejemplo, el Tribunal Constitucional y las vías judiciales), en otras la rectificación y, por último, en las restantes ninguna consecuencia formal para el resto de afectados.

Por el contrario, la influencia informal es imprevisible. Así, en el interior del colectivo de implicados se puede hablar de influencia informal⁵⁴ cuando la acción de los SI produce efectos psicosociales⁵⁵, como la identificación, la imitación, el rechazo o la admiración del resto de los afectados. Cualquiera de estos procesos podría incentivar a otros miembros del colectivo para expresar su posición ante las autoridades públicas, pudiéndose originar procesos de expresión colectivos o masivos (muchos accesos individuales ante las autoridades).

Continuando con los procesos de influencia informal en el ámbito exterior, hay que distinguir dos posibles interlocutores diferentes: las autoridades públicas y la opinión pública en general⁵⁶.

En el ámbito exterior y respecto a las autoridades públicas la influencia informal se desarrolla, principalmente, por medio de la presunción que las autoridades hacen respecto a las consecuencias sociales o políticas que pueden derivarse de la declaración pública del interés por parte de un SI en cualquier aspecto político: votos, opinión pública, pasividad participativa o colaboradora, críticas, manifestaciones, obstaculización, génesis de una coalición reivindicativa, etc. De este modo, las autoridades públicas reaccionan a la exposición

⁵⁴ «[...] la minoría sin poder influye y hace cambiar a la mayoría por un comportamiento consistente que acaba por crear conflicto y duda entre los miembros de la mayoría y los conduce a examinar y reevaluar su propia postura, cognitiva o valorativa. Los *intransigentes* aparecen así como un nuevo tipo de minoría, hasta ahora poco estudiada» (Moscovici, 1981: 13).

⁵⁵ «En la vida real lo que sucede es que un No rotundo normalmente vence a dos Síes débiles y, a la recíproca, que un Sí obstinado derrota a dos Noes poco firmes. [...] la “intensidad” es la base más olvidada del poder y, sin embargo, la más poderosa y, además, absolutamente independiente» (Sartori, 1988: 276).

⁵⁶ «[...] una opinión pública atenta, vigilante y activa, que sepa reaccionar con firmeza frente a los abusos y agravios de la Administración, es siempre el mejor seguro contra las disfunciones de la organización política y administrativa» (Sánchez Morón, 1991: 17).

de un sujeto intenso conformando cierta *ilusión de poder* público⁵⁷; le suponen alguna capacidad de provocar reacciones en el resto de afectados, en las corporaciones, en la opinión pública⁵⁸ y en autoridades públicas distintas a las responsables directas; todo ello conforma eso que he denominado la ilusión de poder.

Sennett explica y define la trascendencia de la ilusión del poder en las relaciones de dominio como la importancia y la magnitud del poder que la gente percibe en sí mismos y, sobre todo, en los otros⁵⁹. Al estudiar cualquier relación de dominio basada en una autoridad (en nuestro caso poder público) hay que dejar parte de la explicación de su dinámica en manos de la fuerza que tiene la ilusión del poder⁶⁰.

Hago notar que incorporo este concepto, la ilusión del poder, para usarlo en una dirección poco habitual en los estudios de dominación, de abajo arriba (dinámica natural, por otra parte, a la idea democrática). En este trabajo considero que la mayoría de las reacciones informales de las autoridades públicas ante expresiones individuales pueden ser explicadas por la ilusión del poder que produce en los responsables la aparición en los medios de comunicación de la postura de un SI.

⁵⁷ La influencia informal en las autoridades puede estar basada en dos factores: 1) la ilusión del poder; y 2) la riqueza de la información en sí misma, como aportación al conocimiento de los decisores públicos.

⁵⁸ Además de los medios jurídicos y otras formas de presión colectivas o de persuasión individual, hay que señalar la enorme magnitud de las consecuencias políticas de la información de los medios de comunicación en este sentido, Kornhauser apunta alguno de los factores a tener en cuenta: «[...] Los principales medios de comunicación tienden a volverse sumamente sensibles a sus auditorios (lo atestigua la difusión de las encuestas de opinión pública, la investigación de mercado, etc.). Buscan reflejar y moldear la vasta opinión nacional y con ello aumentar su influencia sobre las políticas nacionales. Así pues, se produce la paradoja de un alto grado de acceso individual, de manera que el individuo que reacciona en cuanto tal se siente aislado, y participa psicológicamente del poder del agregado social sólo en la medida en que él mismo (junto con sus allegados personales) sea capaz de *identificarse con sus camaradas anónimos*» (Kornhauser, 1959: 226).

⁵⁹ «[...] los autores que hacen hincapié en el proceso por el cual la gente percibe la fuerza de otros, aparte del contenido de lo que percibe. Sin duda, en este caso la mayor voz es la de Freud, [...] unas imágenes de autoridad que se forman en la infancia y persisten en la vida adulta [...]» (Sennett, 1982: 30).

⁶⁰ «De hecho, es precisamente porque los fuertes creen en sí mismos y en lo que hacen por lo que llegan a ser creíbles a ojos de otros. El engaño que ocurre sin que exista conspiración para engañar es lo que se debe llamar correctamente una ilusión. Las ilusiones se despliegan sistemáticamente, en normas de comportamiento y de creencia; las pueden compartir los señores y los siervos» (Sennett, 1982: 182).

EPILOGO

De esta forma hemos cerrado un primer nivel de respuestas a la pregunta inicial: *¿por qué y cómo un solo individuo puede defender un interés colectivo al defender su interés particular?*

¿Por qué? Producto de la mixtura de la falsa dicotomía privado/público de los sistemas democráticos contemporáneos que permiten la expresión y defensa de los intereses ciudadanos a través de dos escenarios de conexión (colectivo e individual) que, a su vez, provocan un tercer escenario híbrido en el que se puede expresar lo colectivo por medio de una acción estrictamente individual.

¿Cómo? Por medio de los procesos de representación abierta, esto es, cuando la queja individual produce consecuencias, expresa o incluso defiende el interés de toda la entidad colectiva de afectados (categoría de ciudadanos colectivizados por la gestión pública).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALONSO, L. E. (1991): «Los nuevos movimientos sociales y el hecho diferencial español: una interpretación», en varios autores, *España a debate*, J. Vidal-Beneyto (ed.), Madrid, Tecnos.
- BENDIX, R. (1974): *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu.
- BERGER, B. M. (1993): *La sociología como profesión. Autobiografía intelectual de veinte sociólogos americanos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- CAPPELLETI, M. (ed.) (1978): *Access to Justice*, edited by Mauro Cappelletti and Bryant Garth, Milan, Sijthoff and Noordhoff-Alphennaanderrijn.
- CARTWRIGHT, D., y ZANDER, A. (1976): *Dinámica de grupos*, México, Trillas.
- DAHRENDORF, R. (1974): *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad moderna*, Madrid, Rialp.
- (1983): *Oportunidades vitales: Notas para un teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe.
- (1990): *El conflicto social moderno*, Madrid, Mandori.
- DOCUMENTACIÓN SOCIAL (1993): núm. 90, enero-marzo, monográfico titulado *Los movimientos sociales hoy*.
- ELIAS, N. (1990): *La sociedad de los individuos*, Barcelona, Península.
- GARCÍA COTARELO, R. (1985): «Lo privado, lo particular y lo secreto. Los antónimos de lo público», *Sistema*, núm. 65, marzo, pp. 69- 85.
- GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J. (1990): «Los nuevos movimientos sociales», en varios autores, *España. Sociedad y Política*, Madrid, Espasa-Calpe.
- GARCÍA PELAYO, M. (1982): *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- GINER, S. (1981): «Las sociogénesis de la desigualdad y la estructura de las sociedades corporativas», *Papers*, núm. 20.
- (1987): *Ensayos cíviles*, Barcelona, Península.
- GINER, S., y PÉREZ YRUELA, M. (1979): *La sociedad corporativa*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- HIRSCHMAN, A. O. (1986): *Interés Privado y Acción Pública*, México, FCE.
- KORNHAUSER, W. (1959): *Aspectos políticos de la sociedad de masas*, Buenos Aires, Amorrortu.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (1989): «El objeto de la sociología. Hecho social y consecuencias no intencionadas de la acción», *REIS*, núm. 48.
- LONDOÑO, L. L. (1990): *El analfabetismo funcional: un nuevo punto de partida*, Madrid, Editorial Popular OEI-Quinto Centenario.

- LUKES, S. (1985): *El Poder. Un enfoque radical*, Madrid, Siglo Veintiuno.
- MICHELIS, R. (1969): *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 2 vols.
- MOSCOVICI, S. (1981): *Psicología de las minorías activas*, Madrid, Ediciones Morata.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1991): *El control de las administraciones públicas*, Madrid, Espasa-Calpe.
- OFFE, C. (1988): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- OLIVER ARAÚJO, J. (1986): *El recurso de amparo*, Palma de Mallorca, Facultad de Derecho de Palma de Mallorca.
- OLSON, M. (1979): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- PANE BIANCO, A. (1990): *Modelos de partido; organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.
- PÉREZ YRUELA, M., y GINER, S. (1988): «Sobre el origen, naturaleza y modalidades del corporatismo», en M. Pérez Yruela y S. Giner (eds.), *Corporatismo en España*, Barcelona, Ariel.
- PITKIN, H. F. (1985): *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PREUSS, U. K. (1986): «The concepts of rights and the welfare state», en G. Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the welfare state*, Berlin, Water de Gruyter.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1991): *El control de las administraciones públicas*, Madrid, Espasa-Calpe.
- SARTORI, G. (1973): «Qué es política», *Political Theory*, febrero.
- (1988): *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- SENNETT, R. (1982): *La autoridad*, Madrid, Alianza Editorial.
- TAJFEL, H. (1984): *Grupos humanos y categorías sociales*, Barcelona, Editorial Herder.
- TOURAINÉ, A. (1991): *Los movimientos sociales*, Buenos Aires, Almagesto.
- TURNER, J. C. (1990): *Redescubrir el grupo social*, Madrid, Ediciones Morata.
- WEBER, M. (1910): «Alocución en el Primer Congreso de la Asociación Alemana de Sociología en Frankfurt, 1910», *REIS*, núm. 57, pp. 251-259
- ZONA ABIERTA (1990): *Intereses individuales y acción colectiva*, núms. 54/55.

RESUMEN

Las decisiones que se toman en el ámbito de la gestión pública generan intereses colectivos entre los administrados que, a su vez, conforman distintas *entidades sociales colectivas*. Cuando algunos de estos intereses no son defendidos a través de las vías de expresión colectiva ante las autoridades, éstos quedan en la *zona de insensibilidad*. La *representación abierta* es el proceso que permite la expresión de los intereses colectivos a través de la queja de uno solo de los afectados. Estos son denominados *sujetos intensos* y utilizan las vías de expresión individuales con la intención de defender su posición particular. Los procesos de representación abierta son consecuencias no buscadas por los sujetos intensos. Y que se producen gracias a la superación práctica de la falsa dicotomía entre lo privado y lo público.

ABSTRACT

The decisions which are taken within the scope of public administration create collective interests among those who are under administration and who, on their part, make up different *collective social entities*. When any of these interests is not defended before the authorities through the collective channels, those interest remain within the *zone of insensitivity*. Open representation is the process which allows the expression of collective interest through the complaint of only one of the persons affected. These are called *intense subjects*, employing individual channels of expression with the intention of defending their own personal points of view. The processes of open representation are consequences not looked for by the intense subjects. They result from the practical overcoming of the false dichotomy between private and public things.