

La teoría del contrato y los procesos de concertación  
social en América Latina

Renán Rápalo Castellanos

305 Rápalo Castellanos, Renán  
R18 La teoría del contrato y los procesos de  
concertación social en América Latina / Renán Rápalo  
Castellanos. –1ª.ed. –Tegucigalpa: PNUD, 2001  
20p

ISBN 99926-612-6-7

1.- CIENCIAS SOCIALES - PROBLEMAS

## Colección Visión de País 2

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Noviembre, 2001

Corrección de estilo: María Eugenia Ramos

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos

Diseño de portada: Geminis Publicidad

Ilustración de portada: Ezequiel Padilla Aystas, "Los desposeídos"

---

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Visión de País son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de dos colecciones: Visión de País y Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible.

Ambas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfocan en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

Jeffrey Avina  
Representante Residente  
del PNUD en Honduras

## Colección Visión de País

La Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una instancia de análisis, reflexión y apoyo a la gestión de gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Bajo estos lineamientos, es el soporte técnico y administrativo del Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD), y su objetivo principal es apoyar los procesos de diálogo en materia de desarrollo y democracia, especialmente facilitando y apoyando los procesos de concertación nacional.

Bajo la premisa de la democratización y participación ciudadana como condiciones indispensables para el desarrollo, la UPE ha decidido editar una serie de publicaciones bajo el título de Colección Visión de País, con el fin de contribuir a generar el pensamiento, la reflexión y las acciones necesarias en la construcción de procesos de visión de país, tanto globales como sectoriales, regionales y nacionales.

La Colección Visión de País recibirá el aporte de diversos intelectuales y académicos nacionales y extranjeros que desde diferentes disciplinas y marcos metodológicos aportarán con su pensamiento a forjar una visión de país para el siglo XXI.

Esperamos que estas publicaciones constituyan una herramienta para facilitar el diálogo y la profundización sobre el país que necesitamos construir, en la perspectiva de un desarrollo equitativo y sostenible centrado en los seres humanos.

Sergio A. Membreño Cedillo  
Coordinador Unidad de Prospectiva y Estrategias  
(UPE)/PNUD/Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD)

## Índice

---

Introducción .....	7
I. La crisis ético-normativa de la sociedad contemporánea .....	7
II. La evolución de las teorías del contrato social y su revisión actual .....	10
III. Más allá del contrato social: hacia una fundamentación discursiva de la democracia participativa. ....	13
IV. Los procesos de concertación social en América Latina .....	18
V. La concertación social en Honduras .....	23
VI. Bibliografía .....	27

El propósito de este ensayo es presentar algunas reflexiones sobre los fundamentos conceptuales e históricos de la teoría del contrato social y sobre la importancia de la concertación social en el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática y desarrollo humano de América Latina, con especial énfasis en la región centroamericana y particularmente en Honduras.

Al inicio se ofrece una caracterización de la crisis actual de las sociedades en términos ético-normativos y se enfatiza la necesidad de la reestructuración de la cultura política contemporánea en la perspectiva de la intersubjetividad y el diálogo. A continuación se presenta una breve descripción de la evolución de las teorías del contrato social, desde los inicios de la modernidad hasta su reformulación en el contexto actual, como también se analiza el intento de Habermas por ofrecer una alternativa discursiva a la fundamentación de la democracia participativa.

Posteriormente se caracterizan, de manera general, los procesos de concertación social en América Latina, enfatizando sus logros y limitaciones. Finalmente, se analiza el proceso de concertación social en Honduras en las últimas décadas, destacando sus obstáculos y potencialidades en la consolidación de su proceso democrático y el logro del desarrollo humano sostenible.

Renán Rápalo Castellanos es Doctor en Filosofía (Ph.D.) por la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos de América. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Honduras y de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, coordinador de investigación de la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación y consultor de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus áreas de interés incluyen: el desarrollo humano sostenible, la educación, la pobreza y la desigualdad, y los temas relacionados con la participación democrática. Actualmente trabaja como analista de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) del PNUD.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este ensayo es presentar algunas reflexiones sobre los fundamentos conceptuales e históricos de la teoría del contrato social y sobre la importancia de la concertación social en el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática y desarrollo humano de América Latina, con especial énfasis en la región centroamericana y particularmente en Honduras.

Al inicio se ofrece una caracterización de la crisis actual de las sociedades en términos ético-normativos y se enfatiza la necesidad de la reestructuración de la cultura política contemporánea en la perspectiva de la intersubjetividad y el diálogo. A continuación se presenta una breve descripción de la evolución de las teorías del contrato social, desde los inicios de la modernidad hasta su reformulación en el contexto actual, como también se analiza el intento de Habermas por ofrecer una alternativa discursiva a la fundamentación de la democracia participativa.

Posteriormente se caracterizan, de manera general, los procesos de concertación social en América Latina, enfatizando sus logros y limitaciones. Finalmente, se analiza el proceso de concertación social en Honduras en las últimas décadas, destacando sus obstáculos y potencialidades en la consolidación de su proceso democrático y el logro del desarrollo humano sostenible.

### I. La crisis ético-normativa de la sociedad contemporánea

Varios renombrados teóricos políticos contemporáneos pertenecientes a diferentes y hasta incompatibles perspectivas teóricas (Habermas, Rawls, Bubner, Nozick, Apel, Bell, etcétera), coinciden en señalar que la crisis que atraviesan las sociedades contemporáneas es una crisis que tiene que ver esencialmente con sus fundamentos ético-normativos. Esta crisis normativa tiene sus raíces principalmente en el agotamiento o, para algunos, en el fin del proyecto ilustrado de la modernidad y el surgimiento de una nueva época histórica (que algunos llaman posmoderna) marcada por el agotamiento de los valores modernos, la globalización, el apareamiento de nuevos actores sociales, la crisis ecológica, etcétera. Los autores reconocen, sin embargo, que en la base de la crisis actual está el crecimiento o desarrollo económico, que no ha sido ni suficiente ni equitativo ni sostenible. Ante esta situación, se hace urgente la búsqueda de una ética de la responsabilidad colectiva en el ámbito global y local, que asegure no sólo un crecimiento económico, sino un auténtico desarrollo humano para todos.

La crisis normativa de la sociedad actual ha sido caracterizada por los autores antes mencionados de manera similar, pero desde diferentes perspectivas teóricas. Aquí se analizará brevemente la posición neoconservadora de Daniel Bell y la liberal progresista de Jürgen Habermas. En su popular libro *Las contradicciones culturales del capitalismo* (1977), en el que analiza las contradicciones culturales del capitalismo, Bell caracteriza la crisis de la sociedad capitalista como una falta de adecuación o armonía entre el orden tecnocrático, el político y el cultural. Para él, la solución está en el orden político: "la sociedad occidental carece al mismo tiempo de civitas, la disposición espontánea de sacrificarse por el bien público, y de una filosofía política que justifique las reglas normativas de las prioridades y asignaciones de la sociedad" (Bell, 1977:37).

Falta lo que él llama un "hogar público", una redefinición del bien común que permita, por un lado, armonizar la satisfacción de los derechos y deseos privados reclamados por individuos y grupos y, por otro, responder a las necesidades funcionales del sistema. Los presupuestos liberales clásicos a partir de los cuales se construyó la organización política y económica de los países occidentales han dejado de tener validez. Los tres principios axiales del pensamiento moderno burgués –la eficacia económica, la igualdad política y la autorrealización del individuo–, en vez de ser complementarios, se oponen cada vez más entre sí. Bell lo expresa de la siguiente manera:

Los dilemas económicos con los que se enfrentan las sociedades derivan de que hemos tratado de combinar los apetitos burgueses que se resisten a las restricciones del espíritu adquisitivo, moralmente o por un impuesto, un orden democrático que -en forma creciente- exige cada vez

más servicios sociales como derechos adquiridos, y un ethos individual que -en el mejor de los casos- defiende la idea de la libertad personal y -en el peor- soslaya las posibilidades sociales y los sacrificios sociales que exige una sociedad comunal. En resumen, no hemos tenido una adhesión normativa a un hogar público o una filosofía política que medie entre los conflictos privados (Bell, 1977:18).

Bell critica la “nueva religión secular” del crecimiento económico en cuanto fundamento de la motivación individual y la legitimación política. En la inflación estructural que azota nuestras sociedades descubre también el precio que el orden político ha de pagar para mantener la paz social. Asimismo, es consciente de que la tradición liberal de J. Locke o A. Smith, con su confianza implícita en la definitiva consecución de la abundancia, ya no es capaz de ofrecer soluciones. Tampoco las ofrece el socialismo, puesto que está fundamentado sobre las mismas premisas del crecimiento y la conquista de la abundancia que el capitalismo.

Bell ve la salida en una vuelta atrás a los principios originarios que favorecieron el temprano desarrollo del capitalismo y la democracia en los Estados Unidos. Se necesita un nuevo contrato social que debe fundarse en la reconciliación sobre el pasado americano, en una revitalización del espíritu federalista, primando nuestras “auténticas necesidades” individuales y colectivas por encima de los indiscriminados deseos e impulsos irresponsables propios de la nueva situación. En este proceso, el Estado sirve como un árbitro normativo que recurriendo a una determinada concepción del bien común dirige la economía y juzga las relaciones conflictivas entre los diferentes sectores.

Al igual que Bell, Habermas subraya la “crisis de legitimación” de la sociedad del “capitalismo tardío”. Su diagnóstico y el de Bell comparten algunos elementos, sobre todo en lo que respecta al aumento de la acción estatal y su efecto sobre la ruptura de algunos de los supuestos básicos del capitalismo clásico, fundado en las motivaciones individuales y privadas. Pero sus argumentos, que sólo se mencionan aquí superficialmente, son mucho más sofisticados y complejos y sus conclusiones sustancialmente diferentes. De acuerdo con Habermas, desde finales del siglo XIX se vienen desarrollando en los países capitalistas dos tendencias fundamentales: por un lado, un incremento en la intervención estatal para asegurar la estabilidad del sistema y, por otro una creciente interdependencia entre técnica e investigación, que acaba haciendo de la ciencia en general la primera fuerza productiva (Habermas, 1975; 1982). Con ello se habrían quebrado los fundamentos teóricos y prácticos del capitalismo liberal clásico y las predicciones marxistas sobre su posible crisis interna y colapso.

La ideología del justo intercambio, que informaba las construcciones del derecho natural moderno, ha perdido sentido al interponerse los correctivos estatales en el funcionamiento y libre funcionamiento del mercado. Pero la ruptura de esta ideología del intercambio, que por mucho tiempo proporcionó un mecanismo de legitimación a las sociedades liberales a partir de la base del trabajo social, va a propiciar una programática de recambio. Esta programática ya no puede fundarse en un principio “comunicativo” o dialógico como es el principio de intercambio –por muy ideológico que éste fuera-; en su lugar, va a intentar enlazar uno de los pilares de la ideología burguesa, el principio del logro individual, con la promesa del mantenimiento del bienestar, hacia cuya consecución se compromete el Estado. Esto permitiría encubrir –y garantizar, a la vez- bajo las supuestas limitaciones de las instituciones de derecho privado, la pervivencia de la acumulación privada de capital, a la que se ligaría así la lealtad de las masas.

Pero “mientras la acción del Estado se dirija hacia la estabilidad y el crecimiento del sistema económico, la política adoptará un peculiar carácter negativo: se orienta hacia la eliminación de disfuncionalidades y a la prevención de riesgos del sistema, y no hacia la realización de metas prácticas, sino a la solución de cuestiones técnicas”. La racionalidad instrumental o de medios, dirigida a mantener el sistema funcionando, intentará absorber de esta forma -apoyándose en el desarrollo de la ciencia y la técnica- los elementos de la acción comunicativa que aún pudieran operar en el sistema social o en el lebenswelt. Esto es, neutralizar los sistemas de referencia sociales fundados en la tipología de la acción comunicativa y los conceptos de la interacción simbólica, para sustituirlos por un modelo científico. La solución de cuestiones técnicas no se presta a la discusión pública,

y como consecuencia de ello se produce una “despolitización” de la mayoría de los ciudadanos. El Estado, o mejor dicho, el sistema político-administrativo, se va a limitar ahora a una tarea de dirección (Steuerung) adecuada a las necesidades funcionales del sistema, con la correspondiente desvirtuación de las cuestiones prácticas: la publicidad política queda así sin función propia.

Pero, siempre según Habermas, el capitalismo tardío y su correspondiente organización político-administrativa habrían fracasado en su empeño por satisfacer estas nuevas necesidades sistemáticas, viéndose abocados a una continua “crisis de legitimación”. La programática de recambio no sería capaz de cumplir satisfactoriamente su función. El hecho de que el sistema de dominación no pueda justificarse “afirmativamente” a través de fines de naturaleza práctica, con la consiguiente despolitización de lo público, contiene en sí mismo la clave de la debilidad del sistema. Esto es así porque las estructuras normativas siguen un proceso autónomo con respecto al proceso de racionalización instrumental y técnica, y son ellas las que asumen un papel rector en el desarrollo social que ha de conducir al diseño de formas de crítica discursiva de los sistemas normativos e imágenes del mundo presente en la forma de organización capitalista.

Estas imágenes -implícitas por ejemplo, en la desigual distribución de la riqueza social y el poder- serían incompatibles con las nuevas orientaciones normativas, que imponen la satisfacción de toda pretensión de validez a través de una ética comunicativa que “no sólo exige la universalidad de las normas, sino un acuerdo logrado por vía discursiva sobre la capacidad de generalización de los intereses establecidos normativamente”. La clara asimetría que resulta de la confrontación entre los principios de organización capitalista y los requisitos de una ética comunicativa provoca la incapacidad de legitimación de las sociedades capitalistas. La falta de sentido provocada por la crisis de legitimación se trata de compensar mediante valores de consumo (konsumierbare Werte) que en términos generales equivalen a posibilidades de consumo y pueden entrar como sustitutivo funcional del “sentido”. Entre los ciudadanos aumentan las expectativas orientadas hacia los valores de uso, puesto que las carencias de legitimación deben compensarse con recompensas adecuadas al sistema.

Pero el problema radica en que el Estado es incapaz de compensar las expectativas creadas y no puede desplegar más recursos de dirección de los que ya dispone. Significa que el Estado capitalista ha fracasado en su gestión de la crisis económica y no puede tampoco recurrir a aquellos mecanismos que en épocas pasadas le permitieron sobrevivir, como las salidas fascistas o autoritarias; ni estaría justificada tampoco, siempre según este autor, su transformación en una variante del Estado de bienestar autoritario o conservador que redujese la participación a niveles inicuos. Pero el sistema cultural plantea demandas que no pueden ser satisfechas en los sistemas de constitución autoritaria.

De esta forma, a diferencia de los neoconservadores como Bell, Habermas plantea que los requisitos de democracia liberal burguesa constituyen los límites dentro de los cuales se habrían de resolver los problemas que acucian a las sociedades capitalistas actuales. Lo que se requiere es una realización plena de los valores de la modernidad y la ilustración, y esto exige de una nueva racionalidad. Los ideales como la libertad, igualdad, democracia, etcétera, nos reclaman una racionalidad plena, irrestringida, que debe dar cuenta de su imperfecta realización en un mundo colonizado por la racionalidad científica-técnica.

Cuando Habermas habla de la colonización del mundo de la vida (Kolonialisierung der Lebenswelt), se refiere a la ya señalada aplicación de la racionalidad económica y administrativa a espacios vitales que obedecen a la racionalidad moral y estético-práctica. La consecuencia es clara: el empobrecimiento de las posibilidades de expresión y comunicación que, como se puede ver, siguen siendo también necesarias en las sociedades complejas a fin de que los individuos puedan encontrarse a sí mismos, sepan desenvolverse con sus propios conflictos y puedan resolver conjuntamente, esto es, por la vía de la formación de voluntades colectivas, sus conflictos comunes. Para liberarnos de la colonización del mundo de la vida o, lo que es casi idéntico, para solventar las dificultades de legitimación del actual sistema socio-político, no queda otra salida que buscar un nuevo fundamento de legitimidad.

Habermas lo intenta con su teoría discursiva de la legitimidad, que exige una forma de argumentación racional a través de discursos públicos, libres y abiertos: discursos que demandan la justificación de todas las decisiones y de todas las premisas que las sustentan a partir de intereses generalizables desde los cuales poder dar cuenta de las contradicciones sociales y buscar una salida racional a los problemas que aquejan al mundo contemporáneo. En conclusión, la solución de Habermas pasa necesariamente por una definición dialógica del fundamento de los principios ético-normativos. El énfasis se traslada desde el marco de lo privado hacia el de lo universal, lo público; la comunicación y la intersubjetividad pasan al primer plano. Esto supone un claro desafío al llamado "individualismo metodológico" propio de los discursos políticos de la modernidad, desde Hobbes hasta los más recientes.

A partir de la posición de estos dos pensadores, que sólo son una muestra de los variados discursos políticos contemporáneos que defienden la necesidad de una reestructuración de la cultura política contemporánea en la línea de la intersubjetividad y del diálogo, se puede colegir la importancia que está volviendo a tener en nuestro tiempo de crisis social la renovación y revisión de la idea del pacto social y de la concertación como articuladores de una nueva cultura política y como potenciadores de los actores del desarrollo. Aunque el discurso de estos autores tenga como tema las sociedades desarrolladas, es evidente su relevancia también para las sociedades de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, hay que recordar que las ideas de concertación social, y sobre todo de pacto social, tienen una larga historia en el pensamiento político moderno, prácticamente desde sus inicios. Por lo tanto es necesario clarificar qué se entiende por "contrato social", desde qué tradición se está hablando y qué ajustes o cambios necesita esta teoría para dar respuesta a la crisis normativa de las sociedades contemporáneas.

## II. La evolución de las teorías del contrato social y su revisión actual<sup>1</sup>

Las teorías contractuales modernas surgen en el horizonte de la ruptura de la concepción teocrática del mundo: ya no importa el entronque de la razón con la ley eterna en la que derecho natural y derecho divino se dan la mano, sino reemplazar la revelación y el fundamento religioso por la razón natural. Bajo la influencia de la perspectiva científica que está ganando terreno, los teóricos políticos modernos intentarán concebir a los seres humanos tal cuales son, y de esa constitución natural va a deducirse el fundamento de todo contenido normativo.

La primera maniobra metodológica consistirá entonces en diseccionar el Estado y la sociedad, descomponiéndolos en sus elementos primarios, los individuos, para recomponerlos después una vez conocidas sus leyes psicológicas. Este procedimiento va a ser inicialmente aplicado por Hobbes y luego por Locke, Rousseau y otros. Todos estos pensadores comparten el supuesto que el Estado y el gobierno no son producto de un impulso de sociabilidad presente en el ser humano o en el orden de mundo, sino más de un contrato o pacto social entre individuos más o menos autónomos.

El contrato social, entonces, es necesario para ingresar en una sociedad particular o para establecer una forma específica de gobierno; da una respuesta plausible al porqué es necesario el Estado y a qué tipo de forma debe adoptar. Se diseña una situación ideal o hipotética en la que se abstraer la realidad del poder para, partiendo de su descripción concreta, intentar justificar el libre sometimiento a un cuerpo estatal. El poder sólo es legítimo si es consentido por cada individuo.

Un asunto de fundamental importancia en cualquier teoría del contrato social es explicar la motivación por la cual los seres humanos entran en él y consienten ser gobernados. La mayoría de los pensadores políticos modernos mencionados anteriormente recurren a la hipótesis de un primigenio estado de naturaleza en la cual la existencia humana es precaria o no puede realizarse plenamente. El ser humano decide pactar con los otros (o con un tercero, como plantea Hobbes) buscando la

<sup>1</sup> En esta sección sigo básicamente, con algunas modificaciones y agregados, la excelente exposición ofrecida por Vallespin Oña (1985).

seguridad (Hobbes), la defensa de la propiedad privada (Locke), o la realización plena de su libertad (Rousseau).

Pero la misma idea de pacto social no implica necesariamente que todos serán tomados en cuenta de la misma manera, ni obtendrán los mismos beneficios. En Hobbes, por ejemplo, el contrato es producto de una serie de personas que contratan entre sí a favor de un tercero (que no es parte del contrato), al cual se otorga un irrevocable poder absoluto para que mantenga la paz y la seguridad con el uso de la espada. En Locke y en Rousseau los individuos pactan entre sí pero quien detendrá el poder es una mayoría representativa o la voluntad general. En definitiva, la teoría del contrato social puede, permaneciendo en su estricta dinámica conceptual, instrumentalizarse tanto a favor de un Estado liberal democrático como a favor de un absolutismo cerrado, en dependencia de los condicionamientos históricos y de los supuestos antropológicos y sociales de los que parte el autor. Incluso en la visión más progresista, que es la de Rousseau, el contrato social se ha considerado una tendencia que puede conducir al totalitarismo.<sup>2</sup>

Con Kant se produce un salto cualitativo en la concepción del contrato social. Desde la perspectiva de su filosofía trascendental, va a lograr elevarla a un plano metodológico nuevo y más seguro. En los pensadores anteriores y, sobre todo en Locke y Rousseau, el contrato es un derecho sujeto a las contingencias socio-históricas, y árbitro o medio para garantizar la libertad de cada individuo en una unión superior. Por lo tanto, estos pensadores no derivan su concepto de libertad, ni del derecho o de la voluntad general, de las contingencias de la realidad empírica.

Kant resuelve este problema al hacer del contrato una norma de la razón práctica. Su concepto del contrato social es una idea regulativa, un enunciado normativo que no necesita ser deducido desde una situación ideal o del interés propio de cada persona, o cualquier otro tipo de enunciados descriptivos:

Es una mera idea de la razón, pero tiene su indudable realidad práctica: precisamente, vincular a todo legislador; que dicte sus leyes como si éstas hubieran podido nacer de la voluntad unitaria de todo un pueblo, y contemple a cada súbdito, en la medida en que desee ser ciudadano, como si hubiera consentido en tal voluntad (Ueber den Gemeinspruch: das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, p. 153, citado por Vallespín, 1985).

Es entonces una pura idea la razón práctica a priori, abstraída de todo contenido empírico.

Desde esta perspectiva, que ensambla perfectamente en el sistema moral kantiano, la libertad, entendida ahora como una ley de la razón práctica, exige una autoridad concertada para ordenar la arbitrariedad individual. Es preciso el reconocimiento mutuo de los hombres como sujetos de derecho; de ahí que la sanción que comporta la norma jurídica sólo puede ser legítima si está determinada por una ley estrictamente general que abarque a todos. La libertad, en comunidad con otros, sólo puede entenderse como condición de la libertad de los demás, que es la que define sus límites.

Kant, entonces, ofrece una manera de reconstruir, aunque de una manera diferente, el vínculo entre la ética, la política y el derecho, presente en la visión clásica y ausente en los inicios de la teoría política moderna, sobre todo con Maquiavelo y Hobbes. Kant parte del intento de generalizar la dignidad moral de toda persona, preservándola e integrándola a la vez en un cuerpo político. El imperativo categórico, base de su sistema ético, se convierte en el instrumento que asegura el respeto a toda persona como fin en sí misma, pues a través de sus máximas puede ejercer su autonomía como legislador de un reino de fines. El derecho absorbe, en el marco de la legislación externa, este precepto de formulación de máximas objetivas.

---

<sup>2</sup> La reconocida complejidad del pensamiento social y político de Rousseau ha dado lugar a interpretaciones diversas que oscilan, desde la consideración de su pensamiento como una defensa acérrima del individuo frente a la opresión del Estado moderno, hasta la propensión de verlo como el más directo precursor del totalitarismo estatista. Asimismo, algunos autores han evolucionado de una perspectiva a otra. Las defensas clásicas de estas interpretaciones se pueden encontrar en C.E. Vaughan: *The Political Writings of Jean-Jacques Rousseau* (1915); E. Cassirer: *Das Problem Jean Jacques Rousseau* (1932); J. L. Talmon: *The Origins of Totalitarian Democracy* (1952). Para un tratamiento más reciente del tema, véase A. Levine: *The Politics of Autonomy: A Kantian Reading of Rousseau's Social Contract* (1976).

En consecuencia, la voluntad general equivale a la voluntad racional de los miembros del cuerpo político como personas autónomas sometidas al imperativo categórico; es una voluntad racional creadora de legislación universal. Lo que se fusiona son las voluntades entre "seres noumenales" no empíricos con sus intereses particulares. Se construyen así los principios básicos del orden político abstrayéndose de las necesidades y deseos contingentes de los ciudadanos y se fija únicamente en los intereses universalizadores y generalizables de las personas. Con Kant, se termina completando la teoría del contrato social como instrumento legitimador de la sociedad burguesa. Después de él, la teoría del contrato declina para darle paso a la ciencia política y al desarrollo del derecho positivo, por un lado, y al utilitarismo por el otro.

Como se deduce de la discusión anterior, la teoría del contrato social supone un intento por ofrecer una respuesta y plantear a un nuevo nivel la cuestión de la legitimación del poder del Estado desde una perspectiva filosófica. Este es el punto de todas las teorías contractualistas desde Hobbes.

Para muchos críticos del contractualismo clásico, esta corriente de pensamiento estaba condenada a fracasar en su intento porque en su análisis de la sociedad moderna asume el modelo de funcionamiento de la sociedad de mercado, al tiempo que permanecía ciega ante los antagonismos de clase que inevitablemente había de generar la aplicación de este modelo. Por tal razón, esta corriente era incapaz de fundamentar una teoría de la obligación política sobre otra base que no fuera la persecución del interés económico por parte de los individuos, y sólo podía regir en rigor para las clases socialmente dominantes. Esta limitación, lejos de responder a un accidente histórico, es inherente a la ideología contractualista, cuya visión atomizada de la sociedad se halla dominada por el individualismo que C. Macpherson calificó de "posesivo" y que no conoce otro horizonte que no sea el de la "maximización del beneficio", lo que vendría a incapacitarla para hacerse cargo de la idea de "comunidad". (Véase Macpherson, C. B., 1962.)

Siguiendo la perspectiva de Macpherson, otros críticos más recientes del contractualismo no creen que éste tenga mucho que ofrecer para resolver los problemas de crisis de las sociedades liberales contemporáneas de capitalismo avanzado. Por el contrario, tal como el mismo Macpherson planteaba, el hecho de que la moderna evolución del capitalismo restrinja el funcionamiento de la sociedad de mercado en términos oligopolísticos no haría sino incrementar las dificultades del contractualismo para cumplir con sus funciones de legitimación, toda vez que el alcance de cualquier contrato imaginable podría muy bien tener que verse sometido por su parte a restricciones análogas.

Sin embargo, el título mismo de la obra de Macpherson nos plantea los límites de su crítica. Es decir, que se circunscribe a una cierta tradición contractualista que va desde Hobbes a Locke en la modernidad. Pero, como ya se ha planteado anteriormente, no puede extenderse sin más al pensamiento de Kant. Tal como lo sugiere J. Muguerza (1996), el pensamiento de Kant podría considerarse como un contractualismo más profundamente liberal que el contractualismo político y económico. En efecto, la comunidad que tiende a hacer valer (y de la que sería expresión el kantiano "reino de los fines") podría ser entendida como una alternativa, tanto frente al individualismo disgregador que atomiza la sociedad burguesa, como frente a la integración coactiva de los individuos impuesta desde el Estado, burgués o no, con la particularidad de que, mientras los individuos son imprescindibles para pensar la misma idea de comunidad, nada hay, en cambio, que impida concebir a ésta prescindiendo enteramente del Estado.

Pese al recelo de otros críticos contemporáneos que no creen que sea posible una reivindicación del contractualismo ni siquiera en términos kantianos<sup>3</sup>, existe en la actualidad un fuerte movimiento para reivindicar o rehabilitar el contractualismo para hacer frente a los problemas sustantivos de las sociedades contemporáneas. Una de las más importantes de estas teorías es la presentada por el filósofo político norteamericano John Rawls, sobre todo en su obra "A Theory of Justice" (1971). El

---

<sup>3</sup> En opinión de uno de estos críticos, "ninguna teoría liberal del contrato ha conseguido, ni podría hacerlo, tratar a todos los seres humanos como fines más bien que como medios, puesto que la noción misma de contrato (...) impone una visión de los hombres como necesariamente competitivos y antagonistas, en lugar de como seres sociales capaces de cooperación y solidaridad (...) y, una vez que la política es considerada como un proceso de negociación entre individuos y coaliciones de individuos, los absolutos kantianos ya no podrían sobrevivir por mucho tiempo". Bay, C. (1978: 35-6).

objetivo específico de Rawls al proponer una nueva teoría de la justicia es llevar a un nivel superior de abstracción el contrato social, siguiendo el legado de Kant. Para lograrlo no piensa en el contrato social como aquél que es necesario para ingresar a una sociedad particular o para establecer una forma particular de gobierno, sino más bien como aquél que busca lograr un acuerdo sobre los principios de justicia que actualmente deben regir una sociedad.

En función de su teoría de la justicia, John Rawls define la sociedad como una “asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas.” Supone, además, que estas reglas especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien de aquellos que toman parte en él, ya que, aun cuando la sociedad es una empresa cooperativa para obtener ventajas comunes, se caracteriza típicamente tanto por un conflicto como por una identidad de intereses. Hay una identidad de intereses, puesto que la cooperación social hace posible para todos una vida mejor de la pudiera tener cada uno si viviera únicamente de sus propios esfuerzos. Hay un conflicto de intereses, puesto que las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con objeto de perseguir sus fines cada una de ellas prefiere una participación mayor a una menor.

Se requiere, entonces, de principios para escoger entre las diferentes disposiciones sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los de la justicia social: proporcionan un modo de asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.

Para Rawls, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. El contrato social serviría para escoger los principios de la justicia para la estructura básica de la sociedad. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían, en una posición original de igualdad, como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores; especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que pueden establecerse.

Rawls argumenta que el mérito de la terminología contractual es que transmite la idea de que se pueden concebir los principios de justicia como principios que serían escogidos por personas racionales, así como que las concepciones de la justicia se pueden explicar y justificar de esa manera. Los principios de la justicia se ocupan de las pretensiones en conflicto con las ventajas obtenidas por la cooperación social; se aplican a las relaciones entre varias personas o grupos. La palabra “contrato” sugiere tanto esta pluralidad como la condición de que la división correcta de las ventajas tiene que hacerse conforme a principios aceptables por todas las partes. La fraseología contractual connota también el carácter público que es condición de los principios de la justicia. De tal modo, si estos principios son el resultado de un acuerdo, los ciudadanos conocerán los principios observados por los demás. Es característico de las teorías contractuales el subrayar la naturaleza pública de los principios políticos.

En definitiva, la teoría de justicia social que defenderá Rawls tiene que ver con la defensa de la prioridad de la libertad por sobre todo lo demás y con la adopción de una idea de igualdad que permite las desigualdades económicas y sociales, toda vez que esto redunde en el mayor beneficio de los menos aventajados, y en donde existe una justa igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos y funciones sociales. Aunque la teoría de Rawls está explícitamente concebida para los países altamente desarrollados, las bases teóricas de su concepción pueden arrojar mucha luz para entender y fundamentar conceptualmente los procesos de concertación social y política en los países en desarrollo.

### III. Más allá del contrato social: hacia una fundamentación discursiva de la democracia participativa

John Rawls no es el único pensador interesado en presentar una alternativa contractualista a la problemática política de las sociedades actuales. Otro teórico importante en este esfuerzo es Jürgen Habermas. Aunque el pensamiento de Habermas se ha nutrido de una tradición diferente a la del contractualismo, hay quienes ven en su teoría discursiva una heredera directa de éste. Después de todo, Habermas es en realidad un heredero directo del pensamiento que discurre desde Rousseau a Marx, en el cual le corresponde un lugar central a Kant. En palabras de Rüdiger Bubner (1981:195), "sobre la base del modelo de un diálogo entre sujetos racionales se dejan ver los lineamientos de una teoría contractual de la sociedad (...) por más que Habermas no llegue exactamente a resucitar la teoría del contrato social en los términos en que ha intentado hacerlo un Rawls".

Cada uno de los participantes en el diálogo habermasiano posee una serie de intereses particulares que persigue afanosamente en la práctica de su vida cotidiana, intereses que se hallan simplemente dados. El diálogo entre esos sujetos, en tanto que dotados de igualdad y libertad, garantiza a todos ellos las mismas posibilidades de expresión y constituye un foro para la reflexión crítica sobre los intereses en cuestión y su consideración consensual. El discurso intersubjetivo acerca de los intereses privados no equivale por sí solo, sin embargo, a la determinación de ningún interés universal, de lo que ha de encargarse una suerte de voluntad racional de corte rousseauiano, llamada a asegurar que el consenso alcanzado por medio de la interacción dialógica no sea meramente el fruto de un acuerdo sobre la mutua tolerancia de los intereses privados, sino que responda a intereses universales que obligan a todos y cada uno.

No hay espacio aquí para tratar la doctrina del "interés" que constituye, sin lugar a dudas, uno de los aspectos más controversiales del pensamiento habermasiano y cuyo debate ha marcado la evolución de dicho pensamiento, desde la posición epistemológica articulada en *Erkenntnis und Interesse* (1968) hasta su giro lingüístico en su más reciente obra, *Theorie des kommunikativen Handelns* (1981). Sin embargo, es importante mencionar que la doctrina del interés se puede ver como un intento de librar de dogmatismo a nuestro conocimiento y a nuestra acción, así como de orientarlos hacia la búsqueda de la verdad, la realización de la justicia y la instauración del reinado de la razón. Esta tarea se define como un intento de completar el programa de la Ilustración, definido correctamente por Kant como "el paso de la humanidad a su emancipación".

Pese a su proximidad con Kant, Habermas no pretende resucitar el sujeto trascendental kantiano, sino más bien resolver la subjetividad racional en intersubjetividad, disolviendo mediante una transformación lingüística la razón trascendental de Kant en una "razón dialógica" que posibilite la comprensión intersubjetiva mediante el diálogo.

Habermas no desconoce las dificultades que se presentan para hacer posible el diálogo en las sociedades actuales; está consciente de los niveles de tecnocracia y la despolitización de tales sociedades. Sin embargo, plantea en su teoría comunicativa que la comunicación orientada al logro de la comprensión o el entendimiento envuelve inevitablemente el planteamiento y recíproco reconocimiento de una serie de pretensiones de validez. Una vez radicalmente cuestionadas, las pretensiones de verdad o rectitud sólo podrían ser reivindicadas a través del discurso argumentativo conducente a un consenso racionalmente motivado. Habermas analiza las condiciones de ese discurso y ese consenso racional desde la pragmática universal, y concluye que dichas condiciones descansan en la suposición de una "situación ideal de habla" o de diálogo, caracterizada por una efectiva simetría de las oportunidades de tomar parte en éste.

Muguerza (1996:293) llama acertadamente la atención hacia el hecho de que la situación ideal de habla planteada por Habermas, aunque sugiere una apoteosis de la democracia directa, no resuelve el problema de organización política de la democracia. Sin embargo, propone un procedimiento para tratar el problema de la formación democrática de la voluntad. Ambos problemas fueron planteados por Rousseau. Habermas propone un procedimiento similar al de Rawls para tratarlo. De

acuerdo con este procedimiento, el proceso de la formación democrática (o discursiva) de la voluntad ha de desembocar en la constitución de una voluntad racional en cuyo seno (como en la voluntad general de Rousseau), la voluntad de todos y la de cada uno -en la medida en que los implicados participen como libres e iguales en el diálogo político- confluirán en la erección de un interés común. Pedir razón de esa confluencia equivale, en el actual planteamiento de Habermas, a preguntarse por el fundamento del consenso que constituía el desenlace, o la coronación, del discurso desarrollado en la situación ideal de habla o diálogo.

Aunque escéptico con relación a la idea habermasiana de la generalidad de los intereses, Steven Lukes (1982:140) compara favorablemente la posición de Habermas con relación a la de Rawls, al decir que mientras el contrato social rawlsiano busca tan sólo un "pacto o acomodación" entre los intereses de las partes que asegure la cooperación social de las mismas para su mutuo beneficio y no pone en cuestión el pluralismo valorativo, Habermas propone la idea de que ha de producirse un cambio endógeno en las preferencias de los actores sociales, de tal forma que esas preferencias, valores, ideales, planes de vida, etcétera, sean objeto de un cierto grado de unificación que supere los conflictos.

El proceso de formación de la voluntad democrática propuesto por Habermas y la ética comunicativa en la que se basa implica una concepción de la democracia participativa a la que se debería dar la bienvenida en estos tiempos de reforma política, cuando algunas tendencias funcionalistas y utilitaristas de la teoría política moderna pretenden divorciar a la democracia de la participación. Por el contrario, Habermas sostiene que la democracia quedaría vacía de toda sustancia ética sin la efectiva participación de los interesados en el diálogo político, lo que precisamente trata de asegurar el aludido proceso de formación de la voluntad racional.

La política deliberativa planteada por Habermas tiene en cuenta la diversidad de formas de comunicación por medio de las cuales se forma una voluntad común, no solamente por entendimiento ético sobre la identidad colectiva, sino a la vez por la persecución de intereses y compromisos, por una alternativa racional en términos de finalidad de los medios apropiados, y por un examen de la coherencia jurídica.

Se considera que si las formas de comunicación están suficientemente institucionalizadas, una política dialógica y una política instrumental pueden combinarse en el médium de las deliberaciones. Todo depende de las condiciones de la comunicación y de los procedimientos que confieren su fuerza de legitimación a la formación institucionalizada de la opinión y de la voluntad. Plantea un modelo distinto de democracia que se apoya en las condiciones de la comunicación, sobre las cuales se puede suponer que el proceso político tendrá más oportunidades de generar resultados razonables porque se efectuará entonces, en toda su extensión, sobre un modelo deliberativo (Habermas, 1998:267).

Como ya se ha visto antes, la teoría discursiva en la que se apoya este planteamiento se centra especialmente en la formación de la opinión y de la voluntad política. Aunque no somete la realización de una política deliberativa a la condición de que un conjunto de ciudadanos sea capaz de actuar colectivamente, sí espera que los procedimientos apropiados sean institucionalizados tanto en el gobierno como en las redes de comunicación de los espacios públicos. De acuerdo con este enfoque, las decisiones de políticas públicas, para ser legítimas, deben reflejar la voluntad colectiva organizada por medio de la participación política en foros públicos.

Para Habermas, el espacio público es la condición de posibilidad del proceso de formación racional de la opinión pública y de la voluntad política. Las comunicaciones políticas que pasan por el filtro de la deliberación dependen de recursos del mundo de la vida, es decir, de una cultura política fundada sobre la libertad y de una socialización políticamente emancipada, sobre todo de iniciativas de asociaciones que contribuyan a la formación de la opinión (Habermas, 1998:274). De esa manera, la discusión pública, la confrontación de los argumentos y el examen crítico de las pretensiones de validez intersubjetiva devienen en las figuras comunicacionales de la reflexión crítica. Una concepción de este tipo, sin embargo, no está exenta de riesgos de fracaso en los procesos concretos

de concertación y de gobernabilidad en general, ya que la emergencia de redes autónomas complica la atribución de responsabilidades, incluso cuando el gobierno dirige la acción colectiva con flexibilidad.

El propio Habermas es consciente de los peligros que implica el no prestar suficiente atención a las huellas de la violencia que, a lo largo de la historia, desfigura los repetidos intentos de diálogo e incesantemente los desvía del camino hacia una comunicación irrestricta. Esto no debe hacer olvidar, sin embargo, que el alcanzar una comunicación libre de dominación constituye en nuestros días el objeto emancipatorio prioritario, puesto que tendría que hallarse presupuesta como condición necesaria para alcanzar cualquier consenso sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad.

En realidad, es difícil pensar cómo una sociedad donde exista dominación pueda superar las distorsiones de la comunicación que provocaría el que los dominados no pudieran hacer valer su mayor interés en la emancipación mediante el recurso de un diálogo, cuya inicial asimetría les reservará invariablemente la peor parte en la distribución de oportunidades de ejercerlo. Así ocurre incluso en las democracias pluralistas que, en la mayor parte de las actuales sociedades desarrolladas, aseguran a todo el mundo formalmente una distribución equitativa de aquellas oportunidades. Tal como lo afirma A. Heller (1982), dondequiera que el sistema social sea un sistema de dominación "el sector dominante no podrá ser inducido a escuchar un argumento a menos que se le fuerce a prestar atención". Es por eso que, por ejemplo, en la mayoría de países latinoamericanos las huelgas laborales preceden usualmente a las reuniones de comisiones de arbitraje encargadas de encontrar un acuerdo entre las partes.

Pese a que ciertos críticos, sobre todo de la corriente marxista ortodoxa, sostienen que la visión habermasiana no toma muy en cuenta estos aspectos, la misma Heller acepta que, si bien es cierto que la acción no siempre puede ser reemplazada por el argumento, no es menos cierto que el argumento nunca podrá ser reemplazado por la acción y ha de constituir el objeto último de ésta, puesto que la misma fuerza es susceptible de aplicación en nombre de la argumentación. De hecho, si tomamos en serio la democracia, no tendremos otro remedio que aceptar que la única legitimación de la fuerza es la defensa del derecho virtualmente existente a la argumentación.

Es entendible que el ejercicio democrático implica el establecimiento provisional y revisable de acuerdos fácticos entre los miembros de la sociedad, aun a sabiendas de que cualquier acuerdo estará lejos de poder ser considerado como definitivamente racional, ya que la razón no es una propiedad que se tiene, sino más bien una facultad que se ejercita. Esto lleva a pensar en una concepción del contrato que no puede tener en sí mismo su propio fundamento, puesto que no pasaría de constituir un compromiso contingente y fortuito, algo por lo tanto muy distinto de un verdadero consenso racional. Por eso mismo, en opinión de K. Apel que es compartida en gran medida por Habermas, no tiene sentido tratar de fundamentar este consenso racional mediante otra convención, que es a lo más que, en resumidas cuentas, podría llegar el convencionalismo implícito en la teoría del contrato social. De ahí que Apel haga una invitación a ir más allá del contrato social, buscando en un ideal de consenso racional el fundamento contrafáctico de toda convención política que se quiera establecer. Esto nos llevaría necesariamente al campo de la ética.

Tal como lo señala María Pía Lara, "las guerras, las caídas históricas de proyectos utópicos y las constantes violaciones a los derechos humanos, entre otros problemas, nos han hecho pensar que, después de todo, no podemos vivir de espaldas a la ética. Y tampoco podemos desnudar a la política de su obligado vínculo con la ética convirtiéndola en mera ingeniería social". (Lara, 1992:24.) De hecho, ninguna reforma política contemporánea podría ser tal si no toma en cuenta esta relación entre ética y política, que era tan esencial en la visión antigua, pero que tendió a perder popularidad en los inicios de la modernidad.

Las posiciones de reforma política actuales que perfilan una práctica puramente técnica bajo el supuesto de un hipotético neutralismo, no se plantean la reflexión alrededor de los contenidos políticos y éticos de la acción pública. Por esta razón terminan presentando una visión de la acción pública totalmente despolitizada, que se ve impedida de registrar el impacto de los cambios en el

escenario político, que es el lugar donde se ejercita el proceso de decisión y configuración de las operaciones de política pública.

Obviamente, Habermas tiene conciencia de esta situación y la señala. Pero su misma posición puede mejorarse. Tal como lo plantea María Pía Lara (1992), "la imparcialidad como recurso es lo que permite, en todo caso, la maximización de los intereses compartidos. Por ello (...) la necesidad de ampliar el espectro de la formación racional de la voluntad debe partir de la base de las grandes diferencias entre las formas de vida y la manera en que, en una deliberación, se puede llegar a acuerdos y compromisos que permitan una normativización capaz de dar espacio a la diversidad. Ello, desde luego, sin perder el sentido originario de la identidad posconvencional formal, es decir, aquella que reconoce como principio una igualdad de trato y participación. Combinar estos dos estratos, los de la vida buena y la justicia, es un reto que el proyecto de Habermas no ha podido resolver. Esto no sólo es pedirle mucho al actor que se compromete a participar en un debate político; también exige, en otro sentido, que podamos interpretar y comprender en un 'sentido fuerte' las consecuencias desde cualquier perspectiva evaluativa" (Lara, 1992:80).

Aunque las teorías de estos autores no pueden aplicarse a la realidad latinoamericana sin modificaciones sustanciales, proveen una ayuda importante para comprender los problemas de la región. F. Calderón plantea que la problemática del desarrollo humano y su solución en América Latina tiene que ver con las

"...posibilidades de justicia social y por tanto de constitución de un proyecto de emancipación destinado a eliminar las culturas señoriales, clientelares, consumistas y en general de la negación del otro que predominan en nuestra región. Además se pretende asumir la búsqueda de la igualdad social como bien común. Esto replantea la temática del consenso sobre la base de la cultura de la solidaridad procesal (...) en el cual los contrarios se convierten en jugadores que aceptan al menos un método para resolver sus diferencias respaldados por la argumentación y la alteridad (...) una racionalidad democrática (...) más allá de la lógica instrumental (...) ésta estaría fundada en una convicción derivada de consensos obtenidos a través de un debate provisto de argumentos y, así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitirá construir una solidaridad procesal. Sólo en estos términos cobra sentido una combinación creativa entre valores culturales y modernización". (Calderón, 2000:90).

Desafortunadamente, Calderón no ofrece ningún argumento para mostrar cómo se darían esos consensos, qué daría lugar a la nueva racionalidad y cómo se haría posible la deliberación intersubjetiva en países donde los interlocutores son tan diferentes y tan dados a hacer prevalecer sus propios intereses por sobre los de la colectividad. Es decir, se necesita presuponer algo similar a la "posición original" de Rawls o la "situación ideal de habla" de Habermas.

Volviendo al tema de la teoría contractualista per se, aunque cada vez más los defensores actuales del contractualismo traten de vincular la ética con la política, lo cierto es que existe una diferencia sustancial con la visión clásica de esta relación. En Aristóteles, por ejemplo, toda la teoría ético-política está montada sobre la base de fomentar la felicidad de los individuos a través del ejercicio de una actividad o praxis virtuosa mediante el esfuerzo de todos los ciudadanos. Por el contrario, las teorías contractualistas actuales se escudan en la distinción entre el ámbito público y el privado para reducir esa preocupación al segundo de ellos y crear un mero marco de convivencia que permita desarrollar tal actividad eficazmente.

El establecimiento de unas instituciones marco que sepan configurar un esquema dentro del cual ha de desplegarse la actividad social se convierte, pues, en lo prioritario y en algo necesariamente anterior a toda preocupación por la virtud y la felicidad en el sentido aristotélico. Los comunitaristas como Sandels y McIntyre critican a los liberales esta concepción individualista (el hombre como un sujeto abstracto de derechos desligado de su comunidad) y el hecho de relegar la cuestión de la felicidad al ámbito privado. Estos aspectos deben ser tomados en cuenta cuando se trate de aplicar la idea del contrato a otros ámbitos, como el latinoamericano.

A partir de la discusión anterior, se pueden inferir algunas conclusiones que pretenden llamar la atención sobre el cuidado que se debe tener en el uso de la teoría del contrato social en el discurso social y político actual:

- El contrato social se entendió tradicionalmente como un mecanismo para legitimar la entrada del hombre en sociedad y el establecimiento del Estado y del gobierno, es decir, para legitimar el poder en el consentimiento de los ciudadanos y no para resolver problemas particulares.
- El contrato social no es exclusivo de la tradición democrática; también puede servir para legitimar el autoritarismo (como en Hobbes) o el totalitarismo (como en algunas lecturas de Rousseau).
- La perspectiva más prometedora del contrato social en términos de la realidad de los países en desarrollo es la de Kant, en el sentido de usarlo como una idea de la razón práctica a priori, abstraída de todo contenido empírico (por aquello de los conflictos de intereses y de las capacidades). Debe verse como una norma que exige una autoridad concertada para ordenar la arbitrariedad individual y colectiva, y el reconocimiento mutuo de los hombres como sujetos de derecho para determinar tanto sus derechos como sus deberes y los beneficios provenientes de la cooperación social. Esta línea es la que han seguido pensadores como Rawls y Habermas.
- Rawls, con su nueva teoría de la justicia, ha mostrado que una vez que las sociedades alcanzan un cierto nivel de bienestar, la preocupación prioritaria que debe resolverse a través del contrato social es la de la justicia social que incluye la defensa irrestricta de la libertad y la dignidad de las personas, la igualdad de oportunidades, y la transformación de las desigualdades en oportunidades de ayudar a los menos beneficiados.
- A pesar de su énfasis en lo público, en realidad las teorías contractualistas son individualistas; se basan en supuestos antropológicos y sociológicos que no son necesariamente neutros (esto ya lo criticó Marx en "La Cuestión Judía"), aparentemente dejan por fuera los valores y virtudes comunales y relegan el plano de la felicidad o del bien común a la esfera privada (ver la crítica comunitarista).
- La teoría discursiva y la ética comunicativa de Habermas tratan de presentar una defensa de la democracia participativa proponiendo un procedimiento de formación de la voluntad racional que da a todos iguales oportunidades de participar en el proceso político y social. Este procedimiento no se basa ni en el sujeto abstracto presupuesto por el liberalismo ni en la voluntad general propuesta por Rousseau, sino en una concepción dialógica de la razón.

#### IV. Los procesos de concertación social en América Latina

La concertación social, entendida como la búsqueda de acuerdos nacionales para la gobernabilidad, consolidación de la democracia y la transformación de las estructuras económicas y políticas, se ha convertido, en las últimas décadas, en uno de los temas centrales del desarrollo histórico en la región latinoamericana, y especialmente la centroamericana, después de la crisis regional y de la negociación de acuerdos de paz. Diversos ejercicios de concertación se han ensayado recientemente en varios de los países de la región. Cada uno a su manera, son una continuación de las diversas negociaciones emprendidas desde los años ochenta, o antes, para encarar los desafíos de crisis económicas, la guerra, la búsqueda de salidas a modelos anacrónicos de organización del poder y del Estado o, como en el caso de Panamá, para alcanzar la plena soberanía como nación.

Antes de analizar algunas de las experiencias concretas a la luz de la discusión de los apartados anteriores, es necesario preguntarse qué posibilidades existen en Centroamérica de construir espacios públicos enmarcados en una visión de democracia deliberativa. La respuesta variará, sin duda, de acuerdo a cada uno de los contextos nacionales. El sociólogo Roy Rivera sugiere que para que exista una democracia deliberativa en Centro América se requieren los siguientes elementos:

- Posibilidades reales de que las distintas expresiones de la sociedad civil tengan acceso a los “instrumentos” y recursos de comunicación. Recordemos que la concepción normativa de la discusión racional crítica “incluye los principios de autonomía individual, igualdad de estatus, paridad de los participantes, problematización libre y abierta de asuntos antes incuestionados que se convierten en asuntos de preocupación común y la crítica racional” (Arato y Cohen: 1999:39).
- Existencia de condiciones sociopolíticas y jurídicas para que se puedan expresar los distintos intereses y proyectos de actores políticos y otras formas asociativas.
- La reconstitución de los términos en que está definida la cultura política. Si se habla de cultura política, es posible también hablar de aculturación política, lo que hace pensar en procesos de (re)socialización vinculados con las nuevas formas espaciales y organizacionales que se procura proporcionarles al aparato institucional del Estado y a la sociedad en general. La transformación topológica y funcional de la gestión de “lo público” es la apuesta de las nuevas democracias centroamericanas. Sin embargo, esto no se puede lograr sin un proceso de modificación de los términos de relación entre gobernantes y gobernados o, en otras palabras, de los códigos con los cuales los políticos, técnicos y ciudadanos en general significan la relación entre el Estado y la sociedad; entre los bienes públicos y la ciudadanía; y entre el poder institucionalizado y los individuos.
- Garantías de que lo expresado va a ser respetado, incorporado a los procesos de diálogo político y tomado en cuenta para la definición de las agendas “públicas”, ya sea en el plano nacional, regional o local.

En opinión de Rivera, muchos de estos elementos no están presentes en la región, y por lo tanto, la concertación, a pesar de las iniciativas, no ha logrado enraizarse como una práctica institucionalizada, en el marco de una democracia deliberativa; no ha logrado convertirse en un mecanismo que se agregue “naturalmente” a la vida política.

Günther Maihold (1999) comparte la opinión de Rivera, aplicándola al contexto latinoamericano. Según Maihold, la valoración dominante de los procesos de concertación en América Latina es “mucho ruido y pocas nueces”; a pesar de ello, siguen vigentes las iniciativas y las prácticas de concertación en muchos de los países de la región (Bolivia, República Dominicana, México, los países centroamericanos, etcétera). En la mayoría de los casos las concertaciones han sido “sistemas de acuerdos amplios inducidos por la crisis” que no han tenido impactos duraderos.

Aunque para muchos observadores las concertaciones pertenecen más bien al mundo de la política simbólica, ya que logran presentar fachadas de consenso sin resolver a fondo, en la mayoría de las veces, los problemas en torno a los cuales fueron convocados, hay que resaltar el hecho de que muchas veces se constituyen en el instrumento idóneo para reducir tensiones sociales y hacerlas políticamente manejables a través del diálogo. Como escribe Maihold:

La generación de confianza entre los actores ante fuertes polarizaciones políticas y la generación de una visión conjunta de un problema entre los participantes, abren camino a posibilidades de solución del objeto del conflicto; ese mismo, en el proceso sincrónico de diálogo, se transforma en su calidad, deja de ser cargado de valores y pasiones fundamentales e ingresa en los ámbitos de la divisibilidad, es decir en la zona de los acuerdos parciales. De esta manera el conflicto se abre a soluciones discursivas, elemento imprescindible para una cultura democrática.

tica en América Latina. Lograr soluciones discursivas se ha convertido en objetivo de procesos de concertación, independientemente de si éstos se desarrollan en un ambiente de muchas o pocas tensiones (Maihold, 1999:386).

Así, la concertación se está convirtiendo en una “modalidad de hacer política” en América Latina (Dos Santos, M. 1987). Su función es servir como nexo entre dos procesos simultáneos: la democratización y la reforma económica. Los esfuerzos para la institucionalización de la democracia, así como el establecimiento de mecanismos que posibiliten una intervención formal de los actores sociales organizados en el diseño de las políticas económicas, representan retos vigentes para las democracias latinoamericanas, de manera que la concertación sigue siendo un elemento clave.

Lo paradójico es que la democratización en América Latina se está produciendo justamente en momentos en los cuales la eficacia de la democracia, como forma nacional de organización política, está siendo cuestionada (por lo menos a nivel de las percepciones de las poblaciones) y la globalización está poniendo en crisis a los estados nacionales. Además, las consecuencias sociales de la economía globalizada pueden minar la confianza depositada en la política democrática como tal. Precisamente, las consecuencias de la globalización en las políticas económicas y sociales son materias que forman el núcleo de muchos procesos de concertación presentes en la región. Se ha vuelto un imperativo forjar consensos alrededor del futuro modelo económico con el cual un país pretende participar en la economía global.

Para lograr lo anterior, primero es necesario resolver los problemas de legitimidad presentes en las sociedades latinoamericanas, sobre todo en lo que se refiere a las prácticas jerárquicas, excluyentes, demagógicas y clientelistas. Para superarlas, se hace necesario una transformación de la política misma que implicaría su cambio de carácter. Ante la complejidad de los procesos de toma de decisiones, deben privilegiarse procedimientos para la generación de consensos, en vez de la toma de decisiones de carácter jerárquico.

El anhelo de revertir la “impotencia de la política”, de “reinventar la política” ante el impacto de los procesos económicos, sólo podrá hacerse realidad cuando la politización de la sociedad y su compromiso con las políticas públicas siga en aumento. Ello solamente será factible cuando se logre una mayor inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y se garantice su presencia en la definición e instrumentación del quehacer público, así como cuando la cohesión social no se dé a través del mercado, ni del Estado, sino a través de redes, es decir, de una organización horizontal autónoma. Las redes compensan la limitada acción del Estado, y es allí donde la concertación encuentra su actualidad para la gestión moderna de la política, más aún ante la crisis de las instituciones y la limitada capacidad estatal que caracterizan a las sociedades latinoamericanas (Maihold, 1999:389).

Pero los procesos de concertación no pueden ser meras “consultas” a actores sociales. La concertación, desde un punto de vista orgánico, es una competencia exclusiva del Estado de carácter no negociable, y la “negociación” que puede llevarse a cabo entre actores de diferente alcance social. Comprendida de esta manera, se puede afirmar que nos encontramos con procesos de concertación cuando el Estado comparte institucionalmente la responsabilidad por el diseño y la ejecución de políticas públicas con los actores sociales organizados (Dos Santos, 1987:26).<sup>4</sup>

De acuerdo con Maihold, la concertación como instrumento trata de cumplir con las dos caras de la legitimidad democrática: por la vía de la articulación de la ciudadanía a través de los actores sociales, aumenta los espacios de participación y la prestación de apoyo al régimen (input); y con la generación de acuerdos y consensos puede producir resultados que sean eficaces para el sistema

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Maihold, con los procesos de ajuste estructural y las privatizaciones el Estado ha perdido en mucho su tradicional forma de gestión pública. “Los procesos de concertación han sido una manera de reconstruir la autonomía de acción perdida. Mientras que antes de la reforma del Estado el gobierno podía asumir un papel activo en cuanto a la garantía de ciertas prestaciones públicas o políticas económicas para lograr acuerdos, hoy en día sus recursos son mucho más limitados. Le corresponde al Estado actuar como inductor y “sponsor” en las concertaciones, definiendo el campo de acción y distribuyendo –a través del reconocimiento oficial de los actores- monopolios de representación, por lo menos durante el tiempo de la negociación. La instancia de concertación gubernamental debe tener un lugar central en el gobierno. De otra manera (...) los pactos sociales se quedan al margen del proceso político como ha sucedido en Latinoamérica” (1999:395).

tradicional jerárquico (output). Además, proporciona así una legitimación recíproca desde el mismo proceso concertador, donde los actores sociales y el Estado demuestran ser los protagonistas de la política. La legitimación recíproca ha demostrado ser un recurso muy interesante en las condiciones de una transición democrática, cuando muchos de los actores buscan posicionarse de tal manera que puedan asumir el papel de voceros para su grupo de referencia (Maihold, 1999:390).

En el plano práctico, ha jugado un papel importante tanto en la transición a la democracia como en su proceso de consolidación. En el primer proceso, que es el que interesa en función de la situación de Honduras y la región centroamericana, la concertación en su modalidad política jugó un papel importante al facilitar la instauración y la estabilidad democráticas con los aportes de los partidos políticos, representantes del viejo régimen y los militares. Con estas experiencias se reafirmó la institucionalidad de la concertación, es decir, el consenso procedimental que legitimaría de allí en adelante el instrumento como recurso útil para la resolución de conflictos (Maihold, 1999:391). En este proceso la concertación ha tenido las siguientes funciones:

- Permitir que otros actores (además del Estado) tengan participación en la toma de decisiones políticas, tanto para tratar de equilibrar la participación como para hacer presentes sus intereses.
- Obtener el mínimo de consenso social necesario para lograr la transición, sobre todo en términos de seguridad y confianza.
- Demostrar que dar respuestas apropiadas en momentos de crisis es un recurso importante ante graves crisis nacionales (Guatemala).
- Servir como herramienta pluralista y participativa para responder a los grandes retos del presente en las concertaciones sobre el desarrollo nacional y el futuro de la nación (Bolivia, Panamá, Costa Rica).

Pero no en todos los países ha funcionado eficiente y eficazmente. Maihold pone de ejemplo a Honduras como un país en donde la concertación (iniciada en 1994) no ha dado los resultados esperados debido al predominio de una representación jerárquica controlada por el Estado y la ausencia de una dimensión horizontal en cuanto a la generación de consensos amplios entre los sectores sociales. Lo mismo ha pasado en el resto de Centro América. Maihold resume el proceso de concertación en la región desde el Gran Diálogo de 1985 en Guatemala hasta el Diálogo Nacional de Nicaragua en 1997:

“Una revisión de estos procesos centroamericanos indica también que las nuevas democracias centroamericanas tuvieron que recurrir en muchos casos a mediadores como la Iglesia Católica, por el hecho de que en el pasado el Estado se mostró parcializado a favor de ciertos grupos sociales. De esta manera tuvo que ser temporalmente sustituido el gobierno en su función de moderador, así como también se manifestaron limitantes en los actores colectivos, ya que el empresariado y los sindicatos no pudieron superar la falta de representatividad en sus respectivos sectores. El alcance de estas concertaciones en cuanto a la legitimidad ha sido muy variado. Mientras que los Acuerdos de Bambito en sus diferentes fases proporcionaron al gobierno panameño una reputación favorable en la sociedad y más allá (...), el gobierno nicaragüense de Barrios de Chamorro no pudo solventar la crisis institucional y constitucional interna con sus intentos de Diálogo Nacional. El caso de Nicaragua pone en evidencia el desgaste que ha sufrido el instrumento de la concertación nacional desde los tiempos del sandinismo, que recurría a este tipo de acuerdos para encubrir su falta de legitimidad democrática. Mezclar las arenas económicas, sociales y políticas ha desvirtuado las metas que se pretendían alcanzar con la concertación. Por lo tanto, hay que tener presente que la compatibilidad de las arenas de concertación y negociación es un elemento primordial para salvaguardar la confianza en dicho esfuerzo”. (Maihold, 1999:397.)

Según este mismo autor, para aumentar los posibles efectos de la concertación es necesario:

- La apertura en las estructuras democráticas de todas las organizaciones de los actores y del proceso en sí.
- Altos niveles de organización ciudadana en los sectores involucrados.
- Lograr un equilibrio entre la centralización y la legitimidad.
- Alta membresía y adecuado nivel de representatividad de las organizaciones.

- Reconocimiento activo de las organizaciones por parte del Estado.

También hay que evitar ciertos peligros. Por ejemplo, ha habido muchos procesos de concertación en América Latina; la firma de acuerdos de envergadura nacional se ha vuelto una ceremonia frecuente, sin que exista una mayor compatibilidad entre sus contenidos y la realidad nacional. Además, ha habido en muchos países una pérdida de confianza en las instituciones públicas, en los partidos políticos, los políticos mismos y en las demás organizaciones sociales (sobre todo las tradicionales). Todo esto está llevando a un peligroso “vaciamiento de la democracia” que solamente se puede prevenir con la apertura de nuevos espacios de participación de la ciudadanía y un empuje sustantivo a los partidos políticos hacia un proceso de reforma.

Según Maihold, la construcción de la democracia debe verse como el camino hacia la gobernabilidad, una gobernabilidad que se da a partir de consensos. En la actualidad, domina el debate sobre las formas de generar cohesión social ante el aumento de los fenómenos de disgregación y fragmentación en las sociedades latinoamericanas. La construcción de la democracia en Latinoamérica tiene que superar la visión orientada solamente a la formalidad democrática, para abrirse a una perspectiva más amplia fundada en la gobernabilidad democrática. Tal pensamiento asume las tareas de establecer las reglas fundamentales de la convivencia social, animar representaciones colectivas de orden social e inducir la indispensable conducción política que anticipa los retos del futuro (Maihold, 1999:400).

Ante la pérdida de poder del Estado y lo inadecuado del mercado para cumplir esta misión (aunque los neoliberales piensen lo contrario), para lograr la cohesión social se requiere de la coordinación mediante redes. Esta coordinación mediante redes da cuenta de la dispersión de los recursos de conducción, y trata de organizarlos y activarlos reconociendo la pérdida de centralidad de la política y la difuminación de la frontera entre lo público y lo privado. La elaboración de consensos y de acuerdos sectoriales se convierte de esta manera en una nueva función del Estado como moderador y regulador, para garantizarse a sí mismo una participación real en la conducción de la sociedad.

A su vez, la democracia cambia su diseño en tanto que se acerca más a las representaciones ciudadanas y asume la pluralidad de los intereses y las opiniones sociales. La experiencia de apertura política a través del proceso de Convergencia Nacional en Honduras permite vislumbrar una precondición indispensable para este nuevo esquema de gobernabilidad: la relación de confianza, cuya creación se convierte en base de la acción gubernamental.

Maihold supone que el apareamiento de la sociedad civil ha dado lugar a una transformación de la democracia. Hoy, la sociedad civil aparece como esfera intermediaria, como instancia puente hacia el núcleo del sistema político que complementa la intermediación de los intereses basados en la representación funcional, territorial y administrativa. A partir de esta nueva situación, el autor sostiene que ha cambiado la ubicación de la concertación respecto al modelo jerárquico que prevalecía anteriormente. Ahora se perfilan diferentes arenas y variados estilos de intermediación, al igual que los actores involucrados, tal como se ve en el gráfico.

Maihold explica el nuevo proceso de la siguiente manera: Mientras que en la intermediación funcional dominan los actores sociales tradicionales que se orientan a la negociación (bargaining) como idea central de la resolución de conflictos, en la intermediación territorial actúan los partidos políticos con base en el voto mayoritario. En la intermediación administrativa se ubica el ejercicio del control gubernamental, mucho más cercano al núcleo clientelar bajo el principio del “lobbying”. De esta manera se pueden desarrollar concertaciones en los tres sectores de intermediación con muy variados esquemas y participantes, al igual que en la intermediación desde la sociedad civil, en la cual domina un estilo más deliberante y argumentativo (arguing).