

Francisco J. Campos Zamora\* (Costa Rica)

## Menos Habermas y más *Realpolitik* ¿Qué tan eficaces son los procesos participativos en la toma de decisiones?

### RESUMEN

Este trabajo expone, en primer lugar, algunos de los problemas de legitimación de la toma de decisiones a nivel político. En un segundo término, examina críticamente si la ética discursiva de Jürgen Habermas, quien a partir de su teoría de la acción comunicativa realiza el salto de una ética subjetiva a una ética intersubjetiva, puede aportar algo frente a los problemas señalados y desempeñarse como parámetro de corrección normativa. Finalmente, hace un breve recuento de los posibles efectos reales de los procesos de participación política.

**Palabras clave:** problemas de legitimación, ética discursiva, procesos de participación política.

### ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag legt zunächst einige Legitimationsprobleme von politischen Entscheidungsprozessen dar. Sodann unterzieht er die Diskursethik von Jürgen Habermas und seine Grundlegung des Übergangs von der subjektiven zur intersubjektiven Ethik in der Theorie des kommunikativen Handelns dahingehend einer kritischen Betrachtung, ob sie einen Beitrag zu den genannten Problemen leisten und als Parameter für eine Normenkorrektur dienen kann. Abschließend erfolgt eine kurze Bestandsaufnahme der möglichen realen Auswirkungen von politischen Partizipationsprozessen.

**Schlagwörter:** Legitimationsprobleme, Diskursethik, politische Partizipationsprozesse.

---

\* Profesor de la Universidad de Costa Rica. Doctorando de la Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, República Federal de Alemania. [fcocampos@gmail.com](mailto:fcocampos@gmail.com)

## SUMMARY

This work first discusses some of the problems with the legitimation of decision-making at the political level. It then critically examines whether the discursive ethics of Jürgen Habermas, who makes the leap from a subjective ethics to an inter-subjective ethics based on his theory of communicative action, can contribute something with regard to the problems discussed and serve as a parameter of normative correction. Finally, it gives a brief account of the possible real effects of political participation processes.

**Key words:** problems of legitimation, discursive ethics, political participation processes.

## Introducción

¿Qué retos y beneficios presenta la utilización de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales para un país? ¿Son realmente el desencadenante de reformas democráticas? O ¿resultan simplemente inocuos, cuando no distorsionadores de los procesos políticos? Estas son cuestiones fundamentales que siguen, en gran medida, sin respuesta. Los efectos asociados a los procesos participativos no siempre son claros, es difícil determinar *a priori* hacia dónde pueden dirigirse y cuáles decisiones pueden poner en movimiento, eso que se ha denominado comúnmente como *voluntad popular*. Los mecanismos de participación política son reformas institucionales que buscan ampliar las oportunidades de los ciudadanos para influir en las decisiones públicas. Entre las justificaciones para su implementación a menudo encontramos argumentos sobre una posible profundización democrática, así como una sana política de división del poder entre distintos actores sociales. En este sentido, los mecanismos de participación política se consideran herramientas para fortalecer la sociedad civil, el empoderamiento de los grupos asociativos y el establecimiento de pautas de interacción con el Estado basadas en la autonomía.

Los procesos de participación ciudadana favorecen la percepción en donde las instituciones son determinantes de la política. De manera optimista, las reformas participativas se consideran como herramientas para transformar las relaciones de poder entre la sociedad civil y las autoridades, redistribuyendo el poder. No obstante, algunos autores tienden a mostrarse escépticos acerca de sus efectos democratizadores y consideran, por el contrario, que los dispositivos participativos pueden responder a estrategias de mantenimiento del *establishment*, reforzando patrones basados en la exclusión o instrumentalizando a los actores sociales para beneficio de unos pocos. En este artículo se presentará, en un primer momento, la relación entre las nociones de democracia y participación ciudadana, así como algunos de los problemas de legitimación político-normativa. En un segundo momento se analizarán las líneas fundamentales de la filosofía política de Jürgen Habermas,

específicamente aquella que hace derivar de la participación ciudadana –entendida como discursividad– la fuente de legitimación político-normativa. A manera de cierre, se estudiarán algunos de los posibles efectos de los procesos participativos.

## 1. Democracia, participación ciudadana y problemas de legitimidad política

Las nociones de democracia y participación ciudadana se encuentran estrechamente vinculadas. El ejercicio del poder político y el punto de partida para la legitimación de este poder no deben atribuirse a unos pocos, sino a todos los miembros del pueblo en común. La igualdad de participación es imprescindible para la democracia. Si la democracia se funda en la libertad y en la autodeterminación, tiene que tratarse de una libertad igual y de una autodeterminación para todos; así, democracia significa participación e igualdad.<sup>1</sup> Esa democracia se concreta en contenidos que afectan la formación de la voluntad política, la cual se asegura por medio de garantías formales y procedimentales, a saber: la libertad de participación ciudadana en la formación de la voluntad política y las correspondientes garantías complementarias de la libertad de opinión, de prensa e información, de reunión y de asociación.<sup>2</sup> Dicho fundamento garantiza una apertura duradera del proceso político; logra que las decisiones a favor de un determinado contenido puedan ser (re)consideradas, modificadas o confirmadas.

La igualdad de participación que implica y exige la democracia se refiere a la posibilidad de alcanzar el poder político que se ejerce en órganos y cargos estatales. Su principio fundamental es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercerlo, o bien, asegurar el disfrute de aquellos derechos que tienen a este como su objeto, esto es, a los derechos políticos de participación. Aquí, el principio de participación y el consiguiente derecho de cooperación adquieren, en unión del principio de igualdad, una importancia extraordinaria como elemento fundamental en la construcción de un Estado democrático participativo.<sup>3</sup> La democracia no puede considerarse cancelada por el mero hecho de que se tomen decisiones injustas por su contenido, pero sí, cuando se olvida que el Estado no es el único actor en la vida política, sino que se encuentra en una serie de relaciones o estatus con sus ciudadanos.

---

<sup>1</sup> William Rehg, “The place of consensus in democratic legitimation: A recommendation”, en Werner Krawietz y Gerhard Preyer (eds.), *Rechtstheorie, System der Rechte, demokratischer Rechtsstaat und Diskurstheorie des Rechts nach Jürgen Habermas*, edición especial sobre Habermas, vol. 27, núm. 3, Berlin, Duncker&Humblot, 1996, p. 467.

<sup>2</sup> Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 83.

<sup>3</sup> Karl Larenz, *Derecho justo. Fundamentos de ética jurídica*, Madrid, Civitas, 1985, p. 132.

El Estado se encuentra con cada uno de sus miembros en una relación jurídica, que origina derechos y deberes.<sup>4</sup> Este es un punto que ya había anticipado Jellinek en su célebre *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Sistema de los derechos públicos subjetivos).<sup>5</sup> En el marco de ese sistema, esboza la tesis de que cada individuo se encuentra en una relación específica con el Estado, de acuerdo con sus propias características, relación que denomina *Status*.<sup>6</sup> Aquí lo que nos interesa es descubrir si existiría, siguiendo a Jellinek, un *status activae civitatis* caracterizado, esencialmente, por la competencia política otorgada a un individuo. Para que el sujeto se encuentre en dicha posición jurídica deben otorgársele capacidades ubicadas fuera de su libertad natural, competencias que, en primer término, deberían corresponder únicamente al Estado en el ejercicio de sus “potestades de *imperium*”. La condición de ciudadano implica, a partir de allí, un protagonismo en la determinación de la política, y se materializa en una cesión de competencias que le permiten participar en la construcción de la voluntad estatal.

Pero basta de utopías. Sostener que los conceptos de *democracia* y *participación ciudadana* funcionan al estilo de casos paradigmáticos no parece tener correlato con los datos de la experiencia diaria. Lejos de la participación ciudadana, muchas decisiones estatales se toman de espaldas a la ciudadanía y caen en lo que podría denominarse como “síndrome de Moisés”:

Al tercer mes de la salida de los hijos de Israel de la tierra de Egipto, en el mismo día llegaron al desierto del Sinaí. Habían salido de Refidim, y llegaron al desierto del Sinaí, y acamparon en el desierto; y acampó allí Israel delante del monte. Y descendió Jehová sobre el monte Sinaí y llamó a Moisés a la cumbre del monte y Moisés subió (Éxodo 19,1-3). Y Jehová dijo a Moisés: descende, ordena al pueblo que no traspase los límites para ver a Jehová, porque caerá multitud de ellos (Éxodo 19,20-22). Y habiendo hecho las prevenciones respectivas al pueblo, subió de nuevo Moisés para recibir las tablas de la Ley, mientras todo el pueblo observaba el estruendo y los relámpagos, y el sonido de la bocina, y el monte que humeaba; y viéndolo el pueblo temblaron, y se pusieron de lejos. (Éxodo 20,18-19)

Esa misma historia se repite en el contexto jurídico. Al igual que en esa época, se retira el legislador del pueblo –quien irónicamente será el obligado por la norma– y se ve poseído por el “espíritu de la ley”. En su retiro no debe ser perturbado por

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>5</sup> Georg Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Aalen, Scientia, 1919; Francisco Sosa Wagner, *Maestros alemanes del derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 169.

<sup>6</sup> Según Jellinek, existen cuatro tipos de relaciones ciudadano-Estado, que dan origen, a su vez, a cuatro *status*: un *status subiectionis*, un *status libertatis*, un *status civitatis* y, por último, un *status activae civitatis*. Analizaremos aquí únicamente este último por ser el que concierne directamente a la participación política.

intervenciones de sujetos ajenos a su discurso. Las voces de estos quedan ahogadas por la prohibición de traspasar los límites de su retiro y, tanto hoy como ayer, ese proceso se hace acompañar de estruendos, relámpagos y montes humeantes, signos que, en definitiva, intimiden al pueblo con el objetivo de que no ose molestar al legislador, quebrantando el lugar santo en que se determinará el orden jurídico y la toma monológica de decisiones.<sup>7</sup> La historia nos enseña una aberración desde el punto de vista democrático-discursivo y muestra claramente a qué nos referimos al hablar de problemas de legitimidad política. Un grupo ha secuestrado para sí la facultad de imponer una determinada forma de actuar a sus semejantes, lo que estos desean o necesitan es absolutamente irrelevante en el discurso oficial. La consecuencia de que se limite o impida a los ciudadanos el ejercicio de su autonomía pública –fundamento de la democracia– es la pérdida o carencia de legitimidad desde la perspectiva democrático-discursiva. Uno de los filósofos contemporáneos que más decididamente se ha pronunciado contra esa situación es Jürgen Habermas.

## 2. Participación ciudadana como manifestación de discursividad

Kant ha tomado el cielo por asalto, ha ajusticiado a toda la guarnición (*[Er] hat den Himmel gestürmt, er hat die ganze Besatzung über die Klinge springen lassen*).<sup>8</sup> Mientras los franceses tomaban la Bastilla, en Alemania tenía lugar una revolución de orden intelectual. En su deseo de acabar con las contradicciones metafísicas, Kant propone un llamado a la razón para emprender la tarea del autoconocimiento, instituir un tribunal que garantice sus pretensiones legítimas y sea capaz de establecer un orden mediante leyes eternas e invariables provenientes de la razón.<sup>9</sup> Ese desarrollo, llevado al campo de la moral, se concreta en el imperativo categórico, esto es, cuando menos en su formulación más conocida, actúa solo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en ley universal.<sup>10</sup> Con ello intenta elevar a ley moral el principio de imparcialidad y fundamenta la ley en la razón como máxima que todo ser humano encuentra en sí mismo. Su mérito radica en separar el contenido de las normas jurídico-morales de una presunta ley natural eterna. La autonomía ética del ser humano se basa en la razón práctica como autolegisladora, pues la razón solo reconoce aquellas normas que ella misma se ha

<sup>7</sup> Juan Marcos Rivero, *(¿Muchas?) nueces... ¡poco ruido! Reflexiones sobre el estado actual del discurso jurídico penal costarricense*, San José, Editorial Jurídica Continental, 2002, p. 62.

<sup>8</sup> Heinrich Heine, “Schriften über Deutschland”, *Werke*, vol. 4, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1968, p. 132.

<sup>9</sup> Immanuel Kant, *Kritik der reinen Vernunft*, Hamburg, Nikol Verlag, 2014, p. 119.

<sup>10</sup> Immanuel Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Berlin, Ausgabe der Preußischen Akademie der Wissenschaften, 1900, p. 421.

dictado. En esta idea se sustenta, al punto que en *La fundamentación de la metafísica de las costumbres* la eleva al rango de principio de moralidad.<sup>11</sup>

Ahora bien, el problema del imperativo categórico reside en el proceso de su elaboración. Los problemas morales no pueden recibir un tratamiento monológico, pues se corre el riesgo de imponer un criterio, lo que genera relaciones de vinculación ilegítima. Su tratamiento, por el contrario, debe ser discursivo. El poder de definición jurídico solo es legítimo, cuando menos idealmente, en la medida que las condiciones en que este derecho debe ser mantenido y ejecutado hayan podido ser discutidas por quienes se verán sometidos a ellas. De ese modo, el enfoque kantiano pretende ser superado por una teoría que traslada su validez de la subjetividad del individuo a la intersubjetividad de las relaciones de comunicación y consenso. Este conjunto de teorías se denomina “ética discursiva” (*Diskursethik*) y encuentra en Jürgen Habermas a uno de sus principales representantes. Expondremos a continuación las líneas más generales de ese pensamiento.

### 3. Cinco minutos sobre la ética discursiva de Jürgen Habermas

Habermas postula la ética del discurso a partir de su “Teoría de la acción comunicativa” (*Theorie des kommunikativen Handelns*), la cual contrapone a las variables teleológica, normativa y dramática de acción. La “acción comunicativa” opera sobre el supuesto de un medio lingüístico en que se reflejan como tales las relaciones del actor con el mundo. Alcanzado este nivel de formación de conceptos, la problemática de la racionalidad, que hasta aquí solo se planteaba al científico social, cae ahora dentro de la perspectiva del agente mismo, por lo que se introduce el entendimiento lingüístico como un mecanismo bilateral para coordinar la acción. Para Habermas, esa bilateralidad del lenguaje es lo que caracteriza a la acción comunicativa, pues aun cuando el lenguaje es también un mecanismo para los modelos teleológico, normativo y dramático, en ellos se da de forma unilateral, quedando sin la debida exploración la verdadera naturaleza del lenguaje. Si bien se persigue un acuerdo de intereses, los agentes no se orientan primariamente al éxito, sino que persiguen sus intereses a condición de que puedan llegar a un entendimiento.

La acción teleológica ocupa desde Aristóteles el centro de la teoría filosófica de la acción. El actor busca realizar un fin o lograr que se produzca un estado de cosas, eligiendo en una situación dada los medios más congruentes y aplicándolos de manera adecuada. El concepto central es el de una decisión entre alternativas de acción, orientada a la realización de un propósito, dirigida por máximas y apoyada en una interpretación de la situación que el mundo le plantea. Ahora bien, cuando

---

<sup>11</sup> Immanuel Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2007, pp. 88-90.

la acción teleológica se amplía<sup>12</sup> e interviene la decisión de otro agente que también busca su satisfacción, se torna en acción estratégica, orientándose de una forma utilitarista por la cual el actor elige calculando medios y fines desde el punto de vista de la maximización de su utilidad.

La acción normativa se refiere, no al comportamiento de un actor aislado en cuyo entorno se sitúan otros actores, sino a los miembros de un grupo que orientan su acción por valores comunes y expresan acuerdos mediante normas que pueden ser acatadas o ignoradas.<sup>13</sup> Todos los miembros de un grupo obligado tienen derecho a esperar unos de otros que se ejecuten u omitan, respectivamente, las acciones obligatorias o prohibidas. El concepto central de observación de una norma significa el cumplimiento de una expectativa generalizada de comportamiento, materializada en un mandato. La expectativa de comportamiento, advierte Habermas, no tiene sentido cognitivo de expectativa de un suceso pronosticable, sino el sentido normativo de que los integrantes del grupo tienen derecho a esperar un determinado comportamiento.

Distinto es el caso de la acción dramática. En esta no se alude ni a un actor solitario (acción teleológica) ni al miembro de un grupo social (acción normativa), sino al participante en una interacción en que unos constituyen para otros un público ante el cual se ponen a sí mismos en escena.<sup>14</sup> El actor suscita en su público una determinada impresión de sí mismo, según revele más o menos de su propia subjetividad, por lo que puede controlar el acceso a la esfera de sus sentimientos, pensamientos, actitudes, deseos, etc. La autoescenificación se presenta como el concepto central y significa, no un comportamiento expresivo espontáneo, sino una estilización de la expresión de las propias vivencias, hecha con vistas a los espectadores.

Habermas no se encuentra del todo satisfecho con esos tipos de acción, y propone la acción comunicativa, en la cual opera un nuevo supuesto, el de un medio lingüístico en que se reflejan como tales las relaciones del actor con el mundo. Alcanzado este nivel de formación de conceptos, la problemática de la racionalidad, que hasta aquí solo se planteaba al científico social, cae ahora dentro de la perspectiva del agente mismo, introduciéndose el entendimiento lingüístico como un mecanismo bilateral para coordinar la acción. Para Habermas, esa bilateralidad del lenguaje es lo que caracteriza a la acción comunicativa, pues aun cuando el lenguaje es también un mecanismo para los modelos teleológico, normativo y dramático, en ellos se da de forma unilateral, quedando sin la debida exploración la verdadera naturaleza del lenguaje.

La acción comunicativa se refiere a la interacción de cuando menos dos sujetos capaces de producir lenguaje, que entablan una determinada relación. Los actores

---

<sup>12</sup> Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, vol. I, Berlin, Suhrkamp Verlag, 2011, p. 122.

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 124.

buscan entenderse sobre una situación para poder coordinar sus planes. Si bien se persigue un acuerdo de intereses (y en ese sentido sería un concepto teleológico de acción), los agentes no se orientan primariamente al éxito, sino que persiguen sus intereses a condición de que puedan llegar a un entendimiento con los otros sobre sus respectivos planes. El punto central se refiere, primordialmente, a la negociación y búsqueda de consensos.<sup>15</sup>

En la interacción se enfrenta a situaciones de controversia, y cuando lo que se problematiza son las pretensiones de verdad o corrección, se produce el paso desde la acción comunicativa hacia el discurso, donde se busca la veracidad de las aserciones o bien la corrección de normas. La pretensión de verdad da lugar al discurso “teórico de constatación”, la de corrección al discurso “práctico regulador”. Ambos persiguen un consenso basado en la fuerza de los argumentos, pero mientras el discurso teórico se rige por el “principio de inducción”, el discurso práctico lo hace por el “principio de universalización”.

La ética del discurso se sirve del concepto de acción en su variante comunicativa y desde allí busca el consenso para determinar la corrección de las normas éticas. Kant acertó al señalar que la conciencia autolegisla la ley moral, sin embargo, esa ley debe ser consensuada socialmente, y ello solo se puede alcanzar mediante la comunicación. Así, es transformada en una disciplina que reinterpreta las condiciones universales de la racionalidad como condiciones de interacción pragmático-lingüística.<sup>16</sup>

La pragmática universal habermasiana se enfoca en el estudio de las condiciones del consenso mediante la comunicación, mismas que facilitan un posible entendimiento (*Verständigung*), y a partir de allí un acuerdo (*Einverständnis*) que determine conocimiento compartido y confianza mutua. Esa situación no solo expresa las instituciones de una determinada cultura o época, sino que poseería validez universal.<sup>17</sup> La comunicación no es estática en la medida en que sus intervinientes son –idealmente– seres libres y racionales que actúan lingüísticamente y están dispuestos a escuchar la réplica a sus argumentos.<sup>18</sup> Ello vendría a ser posible gracias al supuesto de una “situación ideal del habla” (*Ideale Sprechsituation*), por la cual cada interviniente posee las mismas posibilidades de participación.

La justificación de normas no puede hacerse apelando a unos principios accesibles por vía de intuición. Esos principios materiales no existen como lo evidencia el pluralismo de los grupos sociales contemporáneos. Quedan descartados autoritarismos, y la pregunta acerca de qué es lo moralmente correcto podrá determinarse

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>16</sup> Luis Sáez, *Movimientos filosóficos actuales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 385.

<sup>17</sup> Jürgen Habermas, *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991; *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992.

<sup>18</sup> Ulrich Schroth, “Probleme und Resultate der Hermeneutik-Diskussion”, en A. Kaufmann y W. Hassemer (eds.), *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Heidelberg-Karlsruhe, Müller Juristischer Verlag, 1997, p. 192.

solo mediante un diálogo entre todos los afectados por la norma en cuestión. El diálogo al que se hace referencia no es de cualquier clase, sino que debe someterse a determinadas reglas en su condición de “discurso práctico”, y en él se debe brindar tutela también al elenco de derechos ciudadanos.

### 3.1. Críticas a la ética del discurso

La ética discursiva se presenta como un modelo de pensamiento “heurístico” que pretende corregir las debilidades de la ética kantiana. Sin embargo, no se encuentra libre de oscuridades y problemas de aplicación. Nos enfocaremos aquí en tres de las principales críticas que ante ella se han presentado: el dogma de la igualdad, la “situación ideal del habla” y la problemática idea del consenso.

Un primer problema se encuentra en la presunta posición de igualdad entre los individuos participantes en un discurso. En su desarrollo se hace de ella un estandarte y se le introduce con el único fin de mantener a flote la “situación ideal del habla”. No se aporta ningún argumento sobre tal igualdad, cuando, por el contrario, su existencia debería ser uno de los primeros puntos por dilucidar. De ese modo, Habermas fundamenta su teoría con base en una idea, por lo demás dudosa, y cuya adecuación a la realidad es cuestionable. Con ello convierte la idea de igualdad en un dogma, e incurre así en uno de los problemas de fundamentación que Albert consignara en su “Trilema de Münchhausen”.<sup>19</sup>

La “situación ideal del habla” hace referencia a que cada participante se halla en las mismas condiciones para aportar sugerencias, ejemplos o críticas a una determinada discusión. Una suposición del tipo señalado contradice la experiencia; sin embargo, con ánimo de defenderla, ha llegado a afirmarse que no debe entenderse en sentido real, sino que es, simplemente, una idea regulativa en sentido kantiano, de la que no se sabe si podrá encarnarse alguna vez, pero por la que es racional orientarse. Es un presupuesto pragmático y, por tanto, un componente del sentido y la validez de los actos de habla. Lo “racional” es adoptarla como orientación y canon para la crítica de nuestros diálogos reales. No obstante, incluso en esa línea, una ficción de tal magnitud no parece ser el camino para guiar procesos discursivos. Se muestra como una idealización problemática que no considera la esencia del disenso, ni las condiciones para el progreso de la discusión.<sup>20</sup> El objetivo no es buscar consensos, sino trabajar sobre las limitaciones de cualquier sistema de discusión mediante organizaciones alternativas del discurso.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Hans Albert, *Traktat über kritische Vernunft*, Stuttgart, JCB Mohr UTB, 1991, pp. 25-26.

<sup>20</sup> Ota Weinberger, “Diskursive Demokratie ohne Diskursphilosophie”, en Krawietz y Preyer, *op. cit.*, p. 428.

<sup>21</sup> Robert Alexy, *Theorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1978, p. 131.

La idea del consenso como tercera objeción ha sido puesta en entredicho por distintos autores. Tuori denuncia el arrogante fin que busca el consenso, y revela un problema de “condicionamiento cultural”. Este resulta familiar como consecuencia de las acusaciones de etnocentrismo que se dirigen contra el concepto de racionalidad comunicativa utilizado en la ética del discurso. En la sociedad moderna, dicho problema está conectado con la diferenciación de culturas, y el análisis de las concepciones ético-jurídicas no puede limitarse a las estructuras generales de la conciencia en una única visión de mundo, antes bien, debe considerar las diferentes respuestas que brinda cada cultura. Kern enfatiza las dificultades metodológicas del consenso. Se afirma que este se formará alrededor del mejor argumento, empero, no se ofrece ninguna indicación acerca de aquello que lo caracteriza, ni del método para alcanzarlo, lo cual conduce a un principio vacío.<sup>22</sup> Una última crítica a la idea de consenso es aquella que pone en tela de juicio su eficacia. Alexy refiere que la posibilidad de engañarse sobre la medida de su cumplimiento muestra que ningún consenso producido tácticamente es una garantía de validez en los resultados de un discurso. Las reglas señaladas no indican cómo debe, por ejemplo, resolver un jurista un caso determinado convirtiéndolo en un bello ideal que sirve de muy poco en la práctica de la argumentación moral cotidiana y en la jurisprudencia.<sup>23</sup>

#### 4. Cuatro formas reales de leer la participación ciudadana

A partir de la presentación anterior es posible abordar el tema propuesto al inicio: ¿puede la ética discursiva aportar algo al debate sobre los procesos de participación ciudadana? Sí puede, como fundamento jurídico-filosófico de las condiciones democráticas que deben guiar los procesos de redistribución del poder entre las autoridades y la sociedad civil, como base para que las políticas partan, no desde el monólogo gubernamental, sino desde diálogos que legitimen la toma de decisiones. La ética discursiva de Habermas –aun con las críticas que no logra despejar en la práctica y sus oscuridades teóricas– presenta una contribución al debate que no puede obviarse, esto es, la necesidad de la búsqueda de consensos que permitan que las decisiones no se manifiesten únicamente como una imposición, sino como un proceso participativo.

¿Puede la ética discursiva brindar alguna luz acerca de los efectos de los procesos de participación ciudadana? No puede, si aquello que se busca es un conteo claro de los posibles efectos que los procesos de participación ciudadana pueden alcanzar en la práctica. Ese reproche no es imputable ni a Habermas ni a quienes

---

<sup>22</sup> Lucian Kern, “De Habermas a Rawls. El discurso práctico y el modelo del contrato: una comparación desde la lógica de la decisión”, Lucian Kern (comp.), *La justicia: ¿discurso o mercado? Los nuevos enfoques de la teoría contractualista*, Barcelona, Gedisa, 2000, p. 142.

<sup>23</sup> Alexy, *op. cit.*, p. 137.

han pretendido convertir su ética del discurso en una *teoría del todo* a nivel del fenómeno político, olvidando así que dicho aporte se refiere a las condiciones de la participación política, y no tanto a sus efectos reales.<sup>24</sup> A partir de lo anterior se ofrece aquí una tipología acerca de cuatro posibles efectos de los procesos de participación ciudadana: la hipótesis del mantenimiento del *statu quo*, la hipótesis del arrecife de coral, la hipótesis del empoderamiento de la sociedad civil y la hipótesis del cambio en las relaciones de poder.<sup>25</sup>

#### 4.1. Mantenimiento del *statu quo*

Los procesos participativos han sido concebidos como una forma de equilibrar los juegos del poder que, usualmente, atañen solo a los poderes político-gubernamentales, a fin de involucrar en los procesos de toma de decisiones a sectores históricamente marginados, así como de facilitar cambios sociales producto de reacciones normativas provenientes de la sociedad civil.

Sin embargo, las expectativas expresadas parecen lejos de cumplirse en la práctica. El escenario más común es el de la resistencia y la continuidad de las relaciones de poder establecidas.<sup>26</sup> Se ha denunciado que en muchos procesos la selección de los participantes se lleva a cabo de acuerdo con las afinidades del partido oficialista.<sup>27</sup> Igualmente, se ha demostrado que algunos procesos de participación se abren a los ciudadanos no organizados como estrategia para excluir a los sectores más críticos mejor estructurados.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Para un estudio más profundo acerca de los efectos puede consultarse Patricia García-Espín y Manuel Jiménez Sánchez, “Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, p. 120.

<sup>25</sup> Se descarta aquí la que podría ser una quinta hipótesis, a saber, que los procesos no producen ningún efecto en la práctica por cuanto en política –así como en sus distintas formas de manifestación– todo comunica. Así las cosas, un proceso participativo puede ser: 1) un potenciador democrático real; 2) un aparente potenciador democrático que en realidad persiga el mantenimiento del *statu quo*; 3) un no-potenciador (en el sentido de los efectos originarios que se pretendían) que ante su aparente inocuidad desemboque en frustración participativa.

<sup>26</sup> Ernesto Ganuza, Héloïse Nez y Ernesto Morales, “The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 6, 2014; Edward Walker, Michael McQuarrie y Caroline Lee, “Rising Participation and Declining Democracy”, en Caroline W. Lee, Michael McQuarrie y Edward Walker (eds.), *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, New York, NYU Press, 2015.

<sup>27</sup> Clemente Navarro, *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.

<sup>28</sup> John Parkinson, “Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers”, *Public Administration*, vol. 82, núm. 2, 2004.

En otros escenarios, la misma dinámica de trabajo gubernamental resulta conflictiva con la participación,<sup>29</sup> y la definición de los problemas puede reducir la ambición por tomar parte en los procesos participativos.<sup>30</sup> El conjunto de relaciones entre los actores asociativos y las autoridades depende del empoderamiento previo de la sociedad civil y del diseño institucional. En definitiva, los procesos de participación política pueden responder también a la instrumentalización y la legitimación del *statu quo*,<sup>31</sup> es decir, los procesos participativos no cambiarían la estructura de oportunidades políticas y no estimularían nuevas interacciones entre los grupos asociativos.<sup>32</sup>

## 4.2. La teoría del arrecife de coral

A los procesos participativos se les ha reconocido la posibilidad de construir capital social,<sup>33</sup> en la medida en que establecen espacios institucionales que propician las interacciones y las iniciativas de coordinación entre individuos y actores asociativos, que de otro modo serían difíciles de lograr. Se puede pensar así que funcionan en la sociedad civil como los arrecifes de coral lo hacen en la vida marina.<sup>34</sup>

Desde una perspectiva estructural, los procesos participativos pueden suponer un cambio en la estructura de costes y beneficios asociada a la acción colectiva, lo que facilita la formación de nuevos grupos o atrae nuevos participantes. Una vez resueltos los problemas iniciales de coordinación, estos procesos pueden incrementar la probabilidad de que la acción colectiva tome cuerpo en grupos más o menos formalizados. Las expectativas de acceso a recursos pueden actuar como un factor impulsor para grupos que no estaban previamente organizados. Por el contrario, si los procesos participativos son percibidos como costosos, o los resultados frustrantes, los participantes potenciales pueden abandonar. Esa salida puede implicar una forma de expresar desacuerdo ante el nuevo escenario político.<sup>35</sup>

Los sectores académico y profesional suelen discrepar acerca de los posibles efectos de la participación. Mientras los académicos tienden a ser escépticos, y, en

---

<sup>29</sup> Yves Sintomer y Ernesto Ganuza, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa*, Ámsterdam, Paris TNI/La Découverte, 2011.

<sup>30</sup> Nina Eliasoph, *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

<sup>31</sup> García-Espín y Jiménez-Sánchez, *op. cit.*, p. 120.

<sup>32</sup> Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller y Marcelo Silva, *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2011.

<sup>33</sup> Peter Evans, "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy", *World Development*, vol. 24, núm. 6, 1996.

<sup>34</sup> García-Espín y Jiménez-Sánchez, *op. cit.*, p. 124.

<sup>35</sup> Albert Hirschman, *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.

su opinión, el principal cambio en la estructura de costes y beneficios de la acción colectiva no es la introducción de procesos de participación, sino el flujo de subvenciones públicas vinculadas a la prestación de servicios, el positivismo embarga a los profesionales, quienes ubican los efectos en las experiencias de presupuestos participativos, con una positiva confluencia de participantes anteriormente no organizados, así como la incorporación de sectores previamente excluidos.<sup>36</sup>

La posible interacción entre los distintos actores es otro punto que puede verse intensificado. Los participantes pueden conocerse mutuamente, e identificarse como parte de una misma comunidad. Los procesos participativos pueden activar aquellos mecanismos de formación de confianza basados en un aumento del conocimiento, reduciendo la incertidumbre sobre los comportamientos de los demás, o simplemente en el reconocimiento de similitudes. Claro está, el simple aumento en las interacciones no garantiza el inicio de procesos de reconocimiento e identificación; podría también conducir a un escenario de desconfianza social, ausencia de reconocimiento y fomentar divisiones que refuerzan desigualdades preexistentes.<sup>37</sup>

### 4.3. Empoderamiento de la sociedad civil

Desde una perspectiva estructural, los procesos participativos como medio de empoderamiento pueden dar origen a tres tipos de efectos. En primer lugar, pueden conllevar variaciones en el acceso a recursos organizativos, ya sean recursos materiales o cognitivos, o acceso a funcionarios de la administración y autoridades políticas. Los efectos más importantes están relacionados con los recursos cognitivos, especialmente los que conciernen al funcionamiento de la administración pública. También se activan mecanismos de legitimación, según los cuales las autoridades reconocen a las asociaciones como interlocutores legítimos.<sup>38</sup>

En segundo lugar, los cambios pueden desencadenar dinámicas asociadas con procesos de consolidación organizativa. Estos pueden ser detectados como cambios en el funcionamiento interno y en la comunicación con sus bases sociales, sus objetivos y sus actividades externas. Este tipo de efecto se refiere, principalmente, a las tendencias organizativas a largo plazo, por lo cual es difícil de poner en marcha.<sup>39</sup>

En tercer lugar, puede apuntarse un favorecimiento de la burocratización. La participación institucionalizada puede estimular la organización jerárquica, debilitar las conexiones con las bases sociales y desplazar las demandas políticas por objetivos de supervivencia de la propia organización. Sin embargo, también puede llevar a las asociaciones a abrirse hacia sus comunidades de referencia. La participación puede

<sup>36</sup> García-Espín y Jiménez-Sánchez, *op. cit.*, p. 125.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>38</sup> Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>39</sup> García-Espín y Jiménez Sánchez, *op. cit.*, p. 130.

estimular la democracia interna por la difusión de herramientas para la discusión y la toma de decisiones con metodologías crítico-participativas.<sup>40</sup>

A nivel cultural, la participación política puede incrementar la percepción positiva acerca de la eficacia externa o influencia política, y se encuentra relacionada con la confianza de poder influir y lograr cambios en las políticas públicas. Una evaluación positiva puede convertirse en un círculo virtuoso que conduce a mayor compromiso con el proceso participativo y la percepción de las autoridades.<sup>41</sup>

#### 4.4. Cambio en las relaciones de poder

Quizás el objetivo principal –aunque también el más difícil de alcanzar– de los procesos participativos consiste en transformar las relaciones de poder entre la sociedad civil y las autoridades. Algunos autores ya han apuntado que ese fin puede manifestarse en seis distintos efectos.<sup>42</sup> Un primer efecto radicaría en el involucramiento a las redes políticas de un distinto número de actores como consecuencia de los procesos participativos; se incluyen así actores hasta ese momento excluidos.<sup>43</sup>

Un segundo efecto se halla en el potencial transformador de los procesos participativos. Cuando los actores respaldan las nuevas reglas es posible institucionalizar nuevos principios de interacción tales como la transparencia. Así, llevar a cabo modificaciones en los flujos de información provocadas por la formalización y la publicidad de las interacciones puede reducir el ejercicio del poder discrecional, así como aumentar la capacidad de influencia de sectores ignorados o silenciados.<sup>44</sup>

Un tercer efecto se refiere a la autonomía de los intervinientes en los procesos participativos. Es posible impulsar procesos de redistribución del poder entre los actores, proporcionando nuevas oportunidades políticas para influir en las decisiones;<sup>45</sup> de ese modo, tales procesos generan una especie de onda, esto es, desencadenan subprocesos en otras áreas. Este tercer efecto es uno de los más importantes, toda vez que el núcleo de la participación consiste en generar réplicas a lo largo de la comunidad política.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>42</sup> *Baiocchi et al., op. cit.*

<sup>43</sup> Esther Hernández-Medina, “Social inclusion through participation: The case of the participatory budget in São Paulo”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, núm. 3, 2010.

<sup>44</sup> Monika Bauhr y Marcia Grimes, “Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability”, *Governance*, vol. 27, núm. 2, 2014.

<sup>45</sup> Elena Fagotto y Archon Fung, “Empowered participation in urban governance: The Minneapolis neighborhood revitalization program”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, núm. 3, 2006.

<sup>46</sup> García-Espín y Jiménez-Sánchez, *op. cit.*, p. 134.

Un cuarto efecto se encuentra relacionado con el binomio conflicto-cooperación. Los procesos participativos pueden convertir contextos conflictivos en contextos cooperativos, mas vale señalar que lo opuesto también es posible, es decir, se podría conducir a escenarios de conflicto cuando alguno de los distintos actores paraliza la institucionalización de nuevas prácticas transparentes.<sup>47</sup> Sin embargo, aumentos en el nivel del conflicto pueden ser ya un indicador de una eventual redistribución de poder, misma que de no abordarse adecuadamente puede conducir a un fracaso de la institución como tal.<sup>48</sup>

Un quinto efecto es que la percepción mutua entre grupos participativos y autoridades públicas puede variar. Tal proceso en el interior de las redes políticas se caracterizaría por alentar de forma clara, transparente, intensa y políticamente significativa los procesos de comunicación, lo que implicaría incrementar el mutuo conocimiento, activar mecanismos de generación de confianza, reducir la incertidumbre acerca de los comportamientos de la(s) contraparte(s), reconocer objetivos compartidos, fomentar la identificación mutua, entre otros.<sup>49</sup>

El sexto y último efecto es que la comunicación intensa y significativa puede conducir a cambios en la forma de comprender y enfrentar los problemas, así como a los demás actores. Esos cambios pueden llevar a una mayor receptividad y madurez respecto a nuevas ideas para solucionar los conflictos. Además, como resultado de esa efectiva comunicación, puede esperarse la activación de mecanismos deliberativos que favorezcan la adopción de orientaciones hacia intereses generales y no basados en intereses egoístas.<sup>50</sup>

## Conclusiones

La mejor forma de arrojar luz acerca del pensamiento de un autor consiste en estudiarlo (estudiar su obra) en el marco de problemas concretos, con el objetivo de determinar si sus tesis inciden en la realidad, o si se mantienen como simple “juego académico”. Al iniciar este ensayo nos propusimos reseñar las ideas principales de Habermas y su ética discursiva, con el objetivo de determinar su validez al intentar examinar los posibles efectos de los procesos de participación política.

Habermas aporta algunas ideas interesantes en el campo de la fundamentación ética al ir más allá del imperativo categórico e intentar sustituirlo por un supuesto de intersubjetividad. En el plano jurídico, su mérito descansa en la denuncia de los problemas de legitimidad normativa y en ser un mecanismo de control –a nivel

---

<sup>47</sup> Ganuza *et al.*, *op. cit.*

<sup>48</sup> García-Espín y Jiménez-Sánchez, *op. cit.*, p. 134.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>50</sup> Joshua Cohen, “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Alan Hamlin y Philip Pettit (eds.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, New York, Blackwell, 1989.

ideal— en la creación de la ley. En el plano político se muestra como un valioso instrumento en la evaluación de la legitimidad de las decisiones políticas, aunque muestra sus limitaciones si lo que se desea es utilizarlo como una herramienta para el análisis de los efectos de la participación política.

Es necesario dejar a Habermas un momento y fijar la mirada sobre los efectos reales de los procesos de participación política. No puede afirmarse que los procesos participativos no tengan efectos; estos pueden servir para mantener el *statuo quo*, o bien deberían cumplir la función que efectivamente se les asigna en las sociedades democráticas. En definitiva, los procesos participativos pueden generar múltiples efectos que pueden influir, positivamente o negativamente, en la calidad democrática de nuestro sistema político.

## Bibliografía

- ALBERT, Hans, *Traktat über kritische Vernunft*, Stuttgart, JCB Mohr UTB, 1991.
- ALEXY, Robert, *Teorie der juristischen Argumentation*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 1978.
- BAIOCCHI, Gianpaolo, Patrick HELLER y Marcelo SILVA, *Bootstrapping democracy: Transforming local governance and civil society in Brazil*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2011.
- BAUHR, Monika y Marcia GRIMES, “Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability”, *Governance*, vol. 27, núm. 2, 2014.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000.
- COHEN, Joshua, “Deliberation and democratic legitimacy”, en Alan HAMLIN y Philip PETTIT (eds.), *The Good Polity: Normative analysis of the state*, New York, Blackwell, 1989.
- ELIASOPH, Nina, *Avoiding politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- EVANS, Peter, “Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy”, *World Development*, vol. 24, núm. 6, 1996.
- FAGOTTO, Elena y Archon FUNG, “Empowered participation in urban governance: The Minneapolis neighborhood revitalization program”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, núm. 3, 2006.
- GANUZA, Ernesto, Héloïse NEZ y Ernesto MORALES, “The struggle for a voice: Tensions between associations and citizens in participatory budgeting”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 38, núm. 6, 2014.
- GARCÍA-ESPÍN, Patricia y Manuel JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, “Los procesos participativos como potenciadores de la democracia. Explorando los efectos, mecanismos y evidencias en la sociedad civil”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 177, 2017.

- HABERMAS, Jürgen, *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Theorie des kommunikativen Handelns*, vol. I., Berlin, Suhrkamp Verlag, 2011.
- HEINE, Heinrich, “Schriften über Deutschland”, *Werke vierte*, vol. 4, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1968.
- HERNÁNDEZ-MEDINA, Esther, “Social inclusion through participation: The case of the participatory budget in São Paulo”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, núm. 3, 2010.
- HIRSCHMAN, Albert, *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- JELLINEK, Georg, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Aalen, Scientia, 1919.
- KANT, Immanuel, *Kritik der reinen Vernunft*, Hamburg, Nikol Verlag, 2014.
- \_\_\_\_\_, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, Berlin, Ausgabe der Preußischen Akademie der Wissenschaften, 1900.
- KERN, Lucian, “De Habermas a Rawls. El discurso práctico y el modelo del contrato: una comparación desde la lógica de la decisión”, *La justicia: ¿discurso o mercado? Los nuevos enfoques de la teoría contractualista*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- LARENZ, Karl, *Derecho Justo. Fundamentos de ética jurídica*, Madrid, Civitas, 1985.
- MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY, *Dynamics of contention*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- NAVARRO YÁÑEZ, Clemente, *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999.
- PARKINSON, John, “Why deliberate? The encounter between deliberation and new public managers”, *Public Administration*, vol. 82, núm. 2, 2004.
- REHG, William, “The place of consensus in democratic legitimation: A recommendation”, en Werner KRAWIETZ y Gerhard PREYER (eds.), *Rechtstheorie, System der Rechte, demokratischer Rechtsstaat und Diskurstheorie des Rechts nach Jürgen Habermas*, edición especial sobre Habermas, vol. 27, núm. 3, Berlin, Duncker&Humblot, 1996.
- RIVERO SÁNCHEZ, Juan Marcos, (*¿Muchas?*) *nueces... ¡poco ruido! Reflexiones sobre el estado actual del discurso jurídico penal costarricense*, San José, Editorial Jurídica Continental, 2002.
- SÁEZ RUEDA, Luis, *Movimientos filosóficos actuales*, Madrid, Trotta, 2001.
- SCHROTH, Ulrich, “Probleme und Resultate der Hermeneutik-Diskussion”, en A. KAUFMANN y W. HASSEMER (eds.), *Einführung in Rechtsphilosophie und Rechtstheorie der Gegenwart*, Heidelberg-Karlsruhe, Müller Juristischer Verlag, 1997.
- SINTOMER, Yves y Ernesto GANUZA, *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: una investigación sobre las experiencias de presupuestos participativos en Europa*, Ámsterdam, Paris TNI/La Découverte, 2011.
- SOSA, Francisco, *Maestros alemanes del derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

WALKER, Edward, Michael MCQUARRIE y Caroline LEE, “Rising participation and declining democracy”, en Caroline W. LEE, Michael MCQUARRIE y Edward WALKER (eds.), *Democratizing Inequalities: Dilemmas of the New Public Participation*, New York, NYU Press, 2015.

WEINBERGER, Ota, “Diskursive Demokratie ohne Diskursphilosophie”, en Werner KRAWIETZ y Gerhard PREYER (eds.), *Rechtstheorie, System der Rechte, demokratischer Rechtsstaat und Diskurstheorie des Rechts nach Jürgen Habermas*, edición especial sobre Habermas, vol. 27, núm. 3, Berlin, Duncker&Humblot, 1996.