

LIMONTA-MONTERO, REYNIER

La fiscalidad participativa y la economía social y solidaria

Revista de derecho fiscal, núm. 19, 2021, Julio-Diciembre, pp. 89-108

Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n19.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=684372881004>

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



# La fiscalidad participativa y la economía social y solidaria

The participatory fiscality and social and solidarity economy

A fiscalidade participativa e a economia social e solidária

REYNIER LIMONTA MONTERO\*

---

\* Máster en Derecho Constitucional y Administrativo; Doctorando en Ciencias Jurídicas. Profesor Asistente de Derecho Económico y Derecho Financiero, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Cuba. rlimonta@uo.edu.cu / <https://orcid.org/0000-0002-7698-4240>  
DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n19.04>

## Resumen

La fiscalidad participativa supone un plexo epistémico que posibilita el empoderamiento ciudadano en la gestión integral de las finanzas públicas. Constituye un estado complejo de relaciones que posee como denominador común la democratización del soporte financiero de la labor estatal en general y administrativa en particular; su imbricación teórica con la economía social y solidaria como posición que privilegia los límites sociales al mercado, priorizando el papel de los productores, y los valores de solidaridad y fraternidad que se producen en el marco de las relaciones de distribución, cambio y consumo. El análisis de ambas teorías permite empoderar a los sujetos que tradicionalmente permanecen alejados de las decisiones financieras, y su interconexión desde el punto de vista epistemológico permite la creación de un poderoso instrumento de formulación popular de políticas dirigidas a democratizar los procesos económicos, junto con los mecanismos estatales y administrativos reguladores de la materia.

*Palabras clave:* economía social y solidaria; fiscalidad participativa; empoderamiento ciudadano; participación ciudadana; finanzas públicas participativas.

## Abstract

Participatory fiscality presupposes an epistemic plexus that enables citizen empowerment in the integral management of public finances. It constitutes a complex state of relations that has as common denominator the democratization of the financial support of the state work in general and administrative in particular. Its theoretical interconnection with the social and solidarity economy as a theoretical position that privileges the social limits to the market, prioritizing the role of producers and the values of solidarity and fraternity that take place within the framework of the relations of distribution, change and consumption. The analysis of both theorizations allows empowering subjects traditionally stay away from financial decisions and their interconnection from the epistemological point of view allows the creation of a powerful instrument of popular formulation of policies aimed at democratizing economic processes together with state and Administrative regulators of the matter.

*Key words:* Social and solidarity economy; participatory fiscality; citizen empowerment; citizen participation; participatory public finance.

## Resumo

A tributação participativa é um plexo epistémico que permite o empoderamento do cidadão na gestão integrada das finanças públicas. Constitui um estado complexo de relações cujo denominador comum é a democratização do apoio financeiro do trabalho do

Estado em geral e do trabalho administrativo em particular. A sua sobreposição teórica com a economia social e solidária como uma posição teórica que privilegia os limites sociais do mercado, privilegiando o papel dos produtores e os valores de solidariedade e fraternidade que são produzidos no quadro das relações de distribuição, mudança e consumo. A análise de ambas as teorias permite a capacitação de sujeitos que tradicionalmente permanecem distantes das decisões financeiras e a sua interligação de um ponto de vista epistemológico permite a criação de um poderoso instrumento para a elaboração de políticas populares destinadas a democratizar os processos económicos em conjunto com o Estado e os mecanismos administrativos que regulam a matéria.

*Palavras-chave:* economia social e solidária; tributação participativa; empowerment dos cidadãos; participação dos cidadãos; finanças públicas participativas.

## Introducción

Plantearse la interconexión entre la teoría de fiscalidad participativa y la economía social y solidaria resulta un ejercicio teórico importante, por cuanto ambas corrientes implican, *per se*, la cualificación de los sujetos para interactuar en lo público. Se trata, sin lugar a dudas, de ideas portadoras de una conexión teleológica. Por ello, el objetivo central de este trabajo es encontrar las conexiones epistemológicas entre ambas categorías, todo ello con un marcado enfoque transdisciplinario, aunque con un anclaje jurídico importante.

La relevancia de tal ejercicio, a riesgo de ser una obviedad, estriba en la posibilidad de creación de un instrumento de formulación de políticas públicas en el campo financiero-económico de manera endógena. Este fenómeno saldría de los marcos ortodoxamente delimitados de la supremacía de la concepción del mercado desregulado y las formulaciones diametralmente opuestas que terminan por centralizar, desde los mecanismos estatales, los procesos de distribución, cambio y consumo.

Este intento teórico fija su vista en las enormes potencialidades que los individuos poseen para actuar colectivamente, dotarse de instrumentos, participar y crear mecanismos pertinentes para el variopinto conjunto de situaciones económicas, políticas y sociales en que su existencia se desenvuelve. Se trata, como hemos explicitado, de valorar los vasos comunicantes entre dos teorizaciones que ponen su epicentro epistémico en la capacidad de la gente.

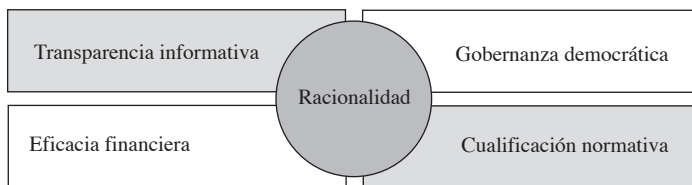
### I. Sobre la fiscalidad participativa. Breves notas para una noción compleja

La fiscalidad participativa no es, desde el punto de vista estrictamente gnoseológico, una categoría unívoca, sino un estado complejo de relaciones cuyo denominador común es el empoderamiento efectivo de la ciudadanía en materia financiera a partir de su cualificación en el ordenamiento jurídico. Para su comprensión, en este trabajo postulamos cuatro

elementos mínimos que conforman su contenido y de cuya verificación praxiológica dimana la comprobación de la existencia categorial (figura 1). Ellos son:

- a) Transparencia informativa.
- b) Gobernanza democrática.
- c) Eficacia financiera.
- d) Cualificación normativa.

**FIGURA 1. ELEMENTOS DE LA FISCALIDAD PARTICIPATIVA**



Fuente: elaboración propia.

No se trata de un plexo epistémico excluyente, pues pueden incorporarse otros elementos, sin embargo, ellos reúnen la amplitud necesaria para analizar una multiplicidad de situaciones producto del desarrollo jurídico, económico, sociológico, antropológico y semiótico de cada sociedad. Por otro lado, tampoco se excluyen entre sí, pues, existe un eje categorial transversal al tetrágono que componen, solo que los matices y las relaciones que describen tienen carices distintos a partir del núcleo de cada elemento. Se trata, con justicia, de diversas aproximaciones lógicas a un fenómeno complejo como la gestión de las finanzas públicas. Otro de los elementos de unidad dialéctica de la propuesta es la racionalidad comunicativa, entendida en los términos y alcances que hemos analizado supra, tal y como mostramos en la figura 1.

La transparencia informativa en materia de gestión de las finanzas públicas es un elemento genésico y fundamental, pues, es la base que permite a la ciudadanía tomar decisiones adecuadas multidireccionalmente y evidencia la limitación facultativa del Estado a sus agentes, además de señalar el tránsito hacia una gobernabilidad participativa. Tal muestra y garantía debe ser definida en el ordenamiento jurídico, pues, como hemos explicado, esta categoría debe estar regida por la progresividad, en tanto el desarrollo de la producción material social resulta un proceso cambiante y la interacción de las instituciones públicas, así como sus roles, están sujetos a la misma lógica. Transparencia Internacional (2009) la define como

... la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera

visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.

Ello es congruente con el informe homónimo del Fondo Monetario Internacional (FMI) relativo a la transparencia fiscal, que por increíble que parezca, dada la intensa politización de los mecanismos con que opera el ente y los condicionamientos que exige, conducentes a lo contrario de lo que la deontología aconsejaría, enarbola, al menos teóricamente, un principio sumamente válido en la propuesta que argumentamos: la exhaustividad. Esta se entiende como la cualidad esencial de la información fiscal, sucintamente expresada en la sentencia: “los pronósticos y presupuestos fiscales deben presentar un panorama completo de las perspectivas fiscales” (FMI, 2015). Como ha planteado acertadamente Lizcano Álvarez

... la transparencia se convierte así en un pilar básico que la sociedad actual ha de desarrollar de una forma amplia y permanente, como elemento fundamental para conseguir un mínimo nivel de equidad social y de eficiencia económica, y para que los ciudadanos no queden así desprotegidos y desprovistos de uno de sus derechos fundamentales: el derecho a la información, y, en definitiva, el mencionado *derecho a saber*. (2013, p. 162)

La transparencia se convierte, así, en pilar del derecho de participación, *lato sensu*, y de la participación en la decisión financiera pública.

No solo la transparencia en un sentido deontológico soporta la noción de fiscalidad participativa y de ejercicio pleno del derecho a la participación en la decisión financiera pública, sino también desde una perspectiva de pertinencia. Este último elemento resulta vital pues es inmanente al proceso de toma de decisiones de la ciudadanía en materia financiera. El papel de la información en relación con los actores económicos en general ha sido tema frecuente de obras célebres en el terreno de la economía al significar la importancia de esta en la conducción de los procesos de producción cambio y consumo. Sobre estos estudios, y en el *íter* que exponemos, analicemos los trabajos de Herbert Alexander Simon y Daniel Kahneman<sup>1</sup>. En el caso del primero, su explicación de la decisión comprende el hecho de la existencia de la *bounded rationality*, que modifica la comprensión de la decisión misma; si bien su aparato investigativo estuvo dedicado a la actividad gerencial en las organizaciones económicas, nos ilustra en nuestro argumento el papel de dos categorías asociadas a la transparencia informativa y propias de la teoría de la decisión: la

---

1 Ambos ganadores del Premio Nobel de Economía en 1978 y 2002, respectivamente, por sendas investigaciones sobre el proceso de adopción de decisiones en organizaciones económicas y la aplicación de la teoría psicológica al comportamiento económico humano en momentos de incertidumbre.

transatividad y la completud<sup>2</sup>, la primera asociada a la toma de la decisión sin perjuicios para el decisor y, la segunda, de suma trascendencia, es la condición que exige la contras-tación de todas las opciones posibles (Aguiar González, 2004, p. 150). De manera que la racionalidad limitada, argumentada por Simon, es el soporte de la decisión y, en el caso de la fiscalidad participativa, la transparencia informativa es la garantía de la completud. No solo desde esta aproximación teórica, el ejercicio mismo del derecho que hemos dimen-sionado depende del acceso a información pertinente, global, capaz de formar las opinio-nes que motivan el aspecto volitivo del titular del derecho, sino la existencia misma de una cultura de la información. Las aportaciones de Simon, que sustituyen la lógica jerárquica y burocrática en la toma de decisiones por relaciones de cooperación y coordinación co-mo alternativa más racional en la organización de los procesos (Estrada Gallego, 2008), nos permiten asumir esta categoría dispositiva en nuestra propuesta, en tanto ello implica en el plano jurídico un reposicionamiento de los roles del Estado, como categoría conti-nente, y el cambio del papel de la ciudadanía, cuyo primer elemento de transformación es el ejercicio pleno del derecho y su observancia en la comprobación de la validez de las normas relacionadas con la actividad financiera pública; he aquí el primer cambio de roles epistémico, en primer término, eminentemente teórico, pero con gran significación prác-tica. De ahí nuestra concordancia con el planteamiento originario de Boaventura de Souza (1999), quien señala esta noción como una alternativa a la representatividad. En el caso de Kahneman, su observación del papel de la información en la toma de las decisiones y su reflejo cognitivo en los individuos resulta atractivo para cualquier enfoque jurídico; así, en 2002 planteó que

... en ausencia de un sistema que genere, de una forma fiable, representaciones canónicas apropiadas, las decisiones intuitivas serán moldeadas por los factores que determinan la accesibilidad de los distintos rasgos de la situación. Los rasgos que son muy accesibles influirán en las decisiones, mientras que los rasgos poco accesibles serán olvidados en gran medida –y la correlación entre la accesibilidad y el juicio re- flexivo de la relevancia en una situación de información completa no es necesariamente elevada–. (2003)

Aunque, como bien explica Kahneman, la amplitud de información no garantiza la adop-ción de una decisión racional acorde con el conocido teorema de la imposibilidad de Arrow (1963), dada la limitación de la racionalidad, la escasez o irrelevancia de la información provoca los conocidos problemas de riesgo de incertidumbre. En el caso de la fiscali-dad participativa, la ausencia de información o su carácter no útil disminuye el potencial ejercicio del derecho por la ciudadanía; blinda *ipso facto* a los mecanismos públicos,

---

2 Existen varias traducciones del término original proveniente del inglés *completeness*, como conectividad, com-pletitud o complitud. En el caso de este trabajo adoptamos ‘completud’, siguiendo la línea teórica de Fernando Aguiar (2004).

especialmente los administrativos, y evidencia las fases más bajas de la escalera de Arnstein en dependencia de las circunstancias y el material informativo que se evalúe (1969).

Cuando afirmamos que la observancia de este rasgo significa, *in omni verbo Dei*, la reconfiguración de los roles de las instituciones públicas, entroncamos con la visión de la escuela administrativista italiana, especialmente la conspicua voz de Nigro al reflexionar que

... si en el modelo clásico de Administración esta es una estructura separada, cuyas relaciones con la sociedad civil se producen sólo por el trámite del sistema político [...] la Administración actual tiende cada día más a establecer relaciones directas e “institucionales” con la sociedad. Es más, tiende a constituirse como una de las formas de organización y de expresión de esta sociedad. (1988)

De esta manera, según esta visión, resulta “lícito hablar de las organizaciones administrativas como de una de las formas de ejercicio de la soberanía popular” (Nigro, 1988). Al explicar los efectos jurídicos que ello tiene ha dicho Arena (1997) que se trata de una mutación radical entre la administración y la sociedad en que opera teniendo en cuenta que aquella no es unívoca ni monolítica, sino que tiene una multiplicidad de instituciones proporcionales a las funciones que cumple y todo ello resulta atravesado por el cambio que esta noción de transparencia supone.

Resulta útil recordar que el ejercicio de derechos relacionados con la información no se superpone a la fiscalidad participativa, sino que complementa su existencia y garantiza su vigor. Tampoco, en nuestra opinión, se encuentra desligado del resto de los componentes que postulamos, solo a fines exclusivamente didácticos que contribuyen a la clarificación de la noción de fiscalidad participativa permanece relativamente aislada.

Desde el punto de vista estrictamente formal, subyacente al análisis que realizamos, debe ser expresado como principio constitucional, dado su papel axiológico en la evaluación de las conductas de las instituciones públicas y su carácter de requisito de validez de algunas normas al interior del ordenamiento jurídico. Esto resulta particularmente importante pues el ordenamiento jurídico lo entendemos desde un enfoque sistemático, y si bien acotamos en este trabajo sus relaciones, la amplitud de algunas categorías, como la de *marras*, es mayor al ámbito estrictamente concerniente a la actividad financiera.

Por otro lado, la categoría gobernanza, desde el punto de vista de la carga emotiva del lenguaje, ha tenido otro devenir en su desarrollo; si bien hay coincidencia en su origen galo, se toma hoy por un anglicismo. Esta categoría emergió en la década de los noventa, asociada con la administración y tareas regulatorias y constituye, de hecho, una alternativa epistémica a la categoría gobierno. Se trata del paso de la conceptualización excluyente del Estado en las tareas antes mencionadas y su comprensión como parte del diapasón conductual de otros entes como los privados y los grupos de interés público. Por ello, el vocablo comenzó a identificarse con una noción moderna de gobierno alejada de los tradicionales modelos jerárquicos y con una fuerte implicación de instituciones de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas (Mayntz, 2001). Su restrictiva



utilización por parte de los órganos del Banco Mundial y el FMI encargados de los celebrados y agresivos ajustes estructurales, provocó su temprano rechazo al asociarse a la lógica del costo-beneficio y a las reformas de corte prooccidental-estadounidense en el aspecto financiero (Nickel, 2015). Sin embargo, las complejidades de la sociedad moderna, la crisis de las fórmulas tradicionales de participación de la ciudadanía, junto al éxito de buena parte de nuevos modelos institucionales, como la Unión Europea, hicieron replantearse su utilización y volvió a designar los fenómenos globales con su significado originario. En 1995, las Naciones Unidas crean la Comisión para la Gobernanza Global, que define concretamente el fenómeno y resulta de suma utilidad para el *íter* que exponemos, toda vez que su ductilidad lo convierte en un poderoso instrumento de análisis de los contextos más variados. En *Our Global neighborhood*, la definición sobre gobernanza argumenta que

... es la suma de las muchas normas en que los individuos y las instituciones públicas y privadas gestionarían sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los intereses contrapuestos o diversos pueden ser acomodados y mediados cooperativas tomadas. Esto incluye instituciones formales y regímenes con poder para exigir cumplimiento, así como arreglos informales que las personas e instituciones han acordado que perciben son acorde a sus intereses. (Comisión *ad hoc* de las Naciones Unidas, 1995).

En su análisis interno existe una bifurcación en relación con sus alcances, una cosmovisión estricta que solo la comprende a partir de la participación de los entes privados en las estructuras regulativas y otra más amplia, a la que nos afiliamos, que la verifica por los tipos de regulación enfocada en la gestión de las interdependencias. Esta última supone la conjugación dialéctica de las formas tradicionales de administración pública y los arreglos entre estas y grupos de interés público, así como sectores privados, todo ello sin excluir la autorregulación social o la denominada autorregulación regulada (Nickel, 2015). Históricamente hablando, es la alternativa a la desregulación del mercado a partir de la crisis neoliberal en diversas regiones del mundo, expresando la cooperación entre los mecanismos estatales y la sociedad civil. Ello exige una identificación específica de roles entre los diversos sujetos, pues a partir de la eficiencia de ellos en la defensa de los intereses específicos se cimentará la capacidad de las asociaciones público-privadas que constituyen uno de los signos palpables de la gobernanza democrática, unido al desarrollo de la ciencia y la tecnología; en voz de Joan Subirats,

... una de las características más significativas de las nuevas sociedades en las que Internet y las TIC ganan terreno y se desarrollan, es la creciente aparición y existencia de espacios de autonomía y de redes relacionales nuevas, en las que florecen comunidades plurales, que hacen de su especificidad (o de su micro o macro identidades) su punto de referencia. (2012)

La noción de gobernanza democrática tiene también el desafío, ante la ductilidad de sus definiciones, de mantener sus esencias en los mecanismos que la viabilicen. En el caso de las finanzas públicas enlaza perfectamente con la teoría de la hacienda pública democrática, dada la semejanza teleológica en sus medios y objetivos. Esta última es el resultado de la expansión epistemológica de la hacienda pública desde la concepción tradicional hasta incorporar categorías tan importantes como el beneficio público o la justicia social<sup>3</sup>. Este posicionamiento teórico presta una particular importancia al papel del gasto público, no solo por los efectos de este en la economía privada, y evita, de modo audaz e inteligente, la metodológica lluvia de granizos de Einaudi. Forman parte de su objeto el análisis de las decisiones democráticas alrededor de la actividad financiera misma, en el que prima un enfoque más objetivo que instrumental (Casahuga, 1984). Su imbricación con la gobernanza se pone de manifiesto, además, en los mecanismos que facilitan la elección racional de la colectividad en materia de actividad financiera y que, a su vez, garantizan el acercamiento de las finanzas, en tanto “subconjunto del pensamiento económico que describe a la organización con una máquina transformadora de recursos con un fin específico” (Cuenca *et al.*, 2010). Aquí resulta clave para el éxito del proceso y los mecanismos la confianza entre la ciudadanía en la efectividad de estos, lo que Bates –desde el institucionalismo– llamaba compromisos creíbles, que echan a andar las novedosas fórmulas de gobernanza sobre la actividad financiera.

Por su parte, los presupuestos participativos, que hemos abordado como experiencia recurrente en el estudio de derecho comparado, son la más difundida herramienta de gobernanza democrática en relación con los gastos públicos. Ellos representan un modelo dúctil al que le es posible adaptarse a disímiles contextos y que privilegia el funcionamiento y la confianza en las instituciones fiscales tradicionales, al estimular a la ciudadanía a familiarizarse con categorías tan polémicas como los impuestos (Montecinos, 2009). A este respecto, Musgrave señalaba que aún la teoría no dotaba al inspector que realizaba la exacción física de la suficiente justificación filosófica –justifilosófica diríamos en este trabajo– para completar su ingrata tarea (Musgrave, 1969), sin embargo, estos mecanismos estimulan la comprensión de la necesidad y justicia de los mecanismos de obtención de ingreso público, en especial de aquellos gravosos para la ciudadanía, en donde la transparencia juega un papel esencial. El hecho de que el presupuesto participativo conjugue la fórmula tradicional y destine un porcentaje al mecanismo popular en algunos casos facilita la conjunción de los intereses estratégicos y los deseos inmediatos de la ciudadanía. Al respecto, la guía mundial de gobernanza aclara las gradaciones:

Bajo la autodenominación de Presupuestos Participativos existen ciudades que debaten valores sin mucha relación. Al extremo “minimalista”, se encuentran aquellas que colocan menos del 2% (¡y a veces menos del 1%!) de su presupuesto de inversión a discusión. Una segunda categoría, “intermedia”, corresponde a aquellos que debaten

---

3 Obras notables con este propósito las de Samuelson, Myrdal, Wicksell, Bergson, Graaff, Bator y Simon.

del 2 % al 100 % de su *presupuesto de inversión*, el cual representa según las ciudades valores altamente variables<sup>6</sup>, tanto en valores absolutos como en porcentajes del presupuesto total. La situación “más avanzada”, y en la actualidad relativamente excepcional, se refiere a aquellas pocas ciudades que colocan al debate público el 100 % del presupuesto municipal, tanto la parte relativa a la inversión como la parte relativa al funcionamiento. (Cabannes, 2004)

La racionalidad colectiva se pone en función del bien colectivo y de la creación normativa, que permite el éxito del mecanismo; en este último aspecto ha señalado Cabannes que se

... eligen delegados que a su vez eligen a los consejeros que conforman el Consejo del Presupuesto Participativo –COP–. El COP, o sus formas equivalentes, es el órgano central donde se elaboran las “reglas del juego”, que luego se plasman en el Reglamento Interno. Allí se define los sistemas de decisión, los criterios de asignación de recursos, el número de plenarias y de ejes temáticos. Además, el COP es quien finaliza la “matriz presupuestaria” que será presentada al Concejo Municipal. Este escenario corresponde a la situación “más avanzada”. (2004)

La cantidad de población tampoco es un elemento que disminuya la efectividad de la experiencia, tan solo se trata, entonces, de las facultades de los sujetos locales para gestionar los deseos de la ciudadanía. Ciertamente, es el mecanismo de gobernanza más estudiado y famoso.

Los denominados consejos ciudadanos gestores sobre deuda constituyen otro de los mecanismos, los señalamos porque interactúan con una parte de la actividad financiera tradicionalmente reservada a instituciones específicas, dada su doble naturaleza, así como las características y el impacto de las relaciones que implican para con la vida social, además de la función abiertamente auditora que realizan. Este mecanismo no es únicamente relativo a la deuda, sino que se aborda de manera integral junto a la salud, la juventud, la asistencia social, las ciudades, etc.; se trata de un instrumento de participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas (Rojas, 2012). Su definición más clara se debe a Texeira, para quien constituyen

... instituciones participativas permanentes definidas legalmente como parte de la estructura del Estado, cuya función es incidir en las políticas públicas en áreas específicas produciendo decisiones (que algunas veces pueden asumir la forma de norma estatal) y que cuentan en su composición con la participación de representantes del Estado y de la sociedad en la condición de miembros con igual derecho de voz y voto. (2008)

Se trata de un novedoso instrumento que combina la representación y la participación directa, imprime un nuevo formato a las políticas sociales pues se relacionan con el proceso de formación de políticas y de toma de decisiones. Con ellos se genera una nueva

institucionalidad pública, pues crean una nueva esfera sociopública o pública no estatal. Modifican el tradicional patrón de relaciones Estado-sociedad porque factibilizan la participación de segmentos sociales en la formación de políticas y abren el recinto de la gestión de estas al alcance de la ciudadanía desde dos de sus aristas más trascendentes: el control de las políticas o su creación misma (Texeira, 2008). Estos consejos tienen como ventaja que la especialidad en el abordaje de los asuntos, así como la probidad ciudadana no son, *per se*, incompatibles, sino que pueden constituir un importante incentivo, acorde con la visión expuesta. En el caso de la gobernanza financiera y la deuda pública local o nacional permiten la articulación antes mencionada y el abordaje de temas álgidos como los ingresos públicos mismos o las reglas del presupuesto participativo. Favorecen, en el orden social, zanjar democráticamente la confrontación entre posiciones diversas sin importar el plano en que estas se emitan o defiendan. Por último, en el tema formal, las normas de funcionamiento tienden a revestirlo de un carácter asambleario con potestades autonormativas (Gohn, 2011).

Los mecanismos de gobernanza financiera son tan diversos en tanto complejas sean las circunstancias en que emergen, aquí se incluyen experiencias sobre mecanismos ortodoxos de participación aplicados a la gestión financiera como las consultas vinculantes, los plebiscitos, la gestión directa de los dineros por la ciudadanía, las dobles lecturas presupuestarias, las audiencias populares, así como la iniciativa popular en el campo legislativo o en la acción de control ante los órganos encargados de la auditoría y la aprobación de las cuentas. Tal es su uso que aparece como parte destacable en una variedad de programas de partidos políticos emergentes.

Mención aparte merecería el denominado préstamo participativo, que desde el punto de vista exclusivo que abordamos, y no de las evidentes connotaciones de derecho civil, económico y mercantil que pudiese poseer y que, de hecho, posee, es sumamente interesante en un ángulo peculiar: el papel de la alianza público-privada bajo supervisión ciudadana. Los préstamos participativos describen una peculiar vía de financiación de actividades económicas provechosas para la comunidad, no se trata de un mecanismo más centrado en la supervisión de las finanzas públicas, sino de una valiosa herramienta en la gestión de la circulación monetaria, la generación de empleos y el crecimiento económico (Catalina, 2004). Se trata de una herramienta de alianza público-privada que permite desarrollar una gobernanza financiera ajustada a las necesidades de cada comunidad, y que se complementaría armónicamente con los presupuestos participativos, las dobles lecturas o los consejos de gestores. A nuestro entender, resulta sumamente útil a la hora de explicar cómo una comunidad, bajo la fiscalidad participativa como propuesta epistémica, puede gestionar integralmente las finanzas públicas con un alto grado de democracia. Se trata de una propuesta epistémica compleja, pero que se fundamenta en el plexo axiológico legal correspondiente a las mejores prácticas democráticas y en el pleno ejercicio del derecho que dimensionamos.

El tercer elemento que postulamos se refiere a la eficacia financiera y es el elemento con un mayor contenido de empirismo pues no se trata del ejercicio de un derecho o de la

delimitación de un estado de relaciones como la fiscalidad participativa teniendo en cuenta únicamente la verificación del contenido axiológico de la democracia, se trata de un estado viable y útil para las necesidades de la comunidad. Tal sentido utilitarista o medial es impregnado en gran medida por el propio carácter de las finanzas públicas, no se trata únicamente de balances contables favorables en el ejercicio de la gestión por parte de la administración y, en el caso que nos ocupa, mediante gobernanza democrática, se trata en su esencia de cumplir con los criterios de efectividad en la satisfacción de las necesidades sociales y todo ello mediante un estado de relaciones que garantice una actividad financiera democráticamente sustentable.

Conocida es la imposibilidad de un sistema democrático de decisión pleno, analizado con varias metodologías desde casos planteados por las ciencias formales (Bergstrom, 1984); esta realidad científica ineludible obliga a ceñirse al criterio explicitado en un sentido bifurcado. En primer lugar, la eficacia referida a las normas establecidas para regular los mecanismos de participación ciudadana en la gestión financiera pública y que se corporizan en la gobernanza financiera, y, en segundo lugar, la eficacia expresada en la capacidad de satisfacer las necesidades sociales de la comunidad humana o la sociedad, este último proceso descrito se relaciona con el proceso de conversión de las finanzas en servicios públicos o en actividades de mercado contenido prestacional que satisfacen la demanda pública. No se trata tampoco de una *tabula rasa*, toda vez que los mecanismos para evaluar tal indicador no han de ser unívocos, el dinamismo y los diversos contenidos jurídicos, sociológicos, antropológicos y económicos de una comunidad influirán decisivamente en la evaluación del indicador, se trata de ajustar la evaluación epistemológica a las condiciones exactas de las relaciones en que se identifican.

Por último, la cualificación normativa responde a varias nociones epistémicas: legitimidad, legalidad, validez, todas ellas con influencia directa en la fiscalidad participativa como estado de relaciones. No se trata de un análisis exclusivamente normativo, pues esta dimensión sería incapaz de explicar el conjunto de categorías que interactúan en la gestión de las finanzas públicas bajo una gobernanza democrática. Se trata de un postulado iridiscente pues posee un variopinto mosaico de influencias. En primer término, la cualificación normativa expresa el reconocimiento por el ordenamiento jurídico de la capacidad de obrar cualificada que han de poseer los entes que intervienen en la actividad financiera pública a fin de la garantía del ejercicio del derecho a la participación en la decisión financiera pública, y la operatividad y legalidad de los diversos mecanismos de gobernanza financiera. No es posible la verificación de tal postulado sin un proceso de descentralización legal de funciones en los términos de la actividad financiera. No se trata, en cualquier caso, de un criterio mecánico, pues la potestad tributaria puede estar concentrada en un órgano central y privada la capacidad de sujetar a nuevos contribuyentes a los hechos imposables; sin embargo, por las diversas vías de financiación, ser parte de la gobernanza financiera en el sentido que argumentamos y verificarse praxiológicamente un alto grado de cualificación en la diversificación de fuentes para la obtención de ingresos públicos. Por otro lado, esta postulación expresa el componente subjetivo en la fiscalidad

participativa, pues, su observancia se encuentra relacionada proporcionalmente con el ejercicio pleno de la participación ciudadana en la decisión financiera pública. Teniendo en cuenta lo anterior, aparece como una suerte de garantía normativa para el ejercicio del derecho y excede el planteamiento formal de este, cualquiera sea la vía de reconocimiento. Frente a los mecanismos estatales en general, y administrativos en particular, este componente muestra una especial importancia pues implica un tipo de administración que promueva “la participación de los ciudadanos en procesos deliberativos en el interior de las estructuras administrativas mismas, así como la inserción del organismo público en redes de asociaciones de la sociedad civil, como grupos no gubernamentales y otro tipo de asociaciones” (Ferraro, 2009). La garantía principalísima de este proceso en la generación de comportamientos de observancia y abstención en materia financiera se encuentra en su reconocimiento en el ordenamiento jurídico con claros ribetes de validez; toda vez que la inobservancia del componente participativo castiga las decisiones en relación con su normatividad, tal solución, si bien no es una panacea, tampoco responde a la realidad social como un isocolon, dada la conocida importancia de las prácticas sociales como legitimadoras de última instancia de las normas. La ubicación de esta cualificación abarca amplios sectores en el ordenamiento, pues incluye categorías en amplias zonas del derecho público, por ejemplo, el derecho constitucional, financiero, administrativo, así como porciones relevantes del derecho privado, sobre todo aquellas que tienen que ver con las relaciones público-privadas que se establecen como parte de la gobernanza, como hemos explicado anteriormente (figura 2).

**FIGURA 2. FISCALIDAD PARTICIPATIVA**

Fiscalidad Participativa	
<b>Participación Efectiva</b>	Empoderamiento ciudadano en la gestión financiera pública a partir de mecanismos de gobernanza y ejercicio pleno del derecho a la participación en la decisión financiera pública, presupuestos participativos, consejos de gestores, dobles lecturas, audiencias vinculantes, control de cuentas ciudadano, se verifica en el ordenamiento jurídico y en la práctica
<b>Participación Simbólica</b>	Existencia de mecanismos de consultas pero como denominador común poseen la cualidad de que no es posible exigir el cumplimiento de lo consultado o verificar y controlar efectivamente el ejercicio de la gestión de la actividad financiera pública. Ejercicio constreñido del derecho
<b>No Participación</b>	Dicotomía entre los medios participativos para gestionar la actividad financiera pública y la capacidad real para utilizarlos. No ejercicio del derecho

La fiscalidad participativa se convierte, a partir de los postulados que hemos argumentado, en un estado óptimo de participación en la gestión de las finanzas públicas. Si transformáramos la escalera de Arnstein en virtud de los mecanismos presentes en el ordenamiento jurídico y la praxis en materia de gestión de las finanzas públicas, ubicaríamos en el último escalón como estadio superior a la fiscalidad participativa que representa, entonces, la fase de participación plena en la decisión financiera pública y un grado óptimo de gobierno financiero por parte de la ciudadanía; de igual manera, quedaría por debajo la ocurrencia de mecanismos de gobernanza financiera aislados y diafóricos en relación con los mecanismos administrativos, pero que reflejan un grado alto de decisión ciudadana en relación con los recursos financieros públicos. Por debajo de ello, el estadio de participación simbólica o tokenismo estaría integrado por mecanismos por los cuales se consulta a la ciudadanía sobre los asuntos financieros, pero en los cuales no puede intervenir, ni en su realización ni en su control su opinión, por lo cual queda relegada a la decisión exógena e incontestable; así, el ordenamiento jurídico no blindo en estos casos el componente decisorio ciudadano, sino que permanece en una lógica formal puramente deprecativa. Por debajo de ello se encontraría el primer escalón, consistente en la no participación, pues existe una dicotomía entre la capacidad formal de la ciudadanía para gestionar los recursos financieros públicos a partir de una participación efectiva y los medios formales y fácticos que garanticen el fin pretendido. Expresado así, se comprendería el predominio casi absoluto en esta fase de los mecanismos tradicionales en la gestión financiera pública y la exclusión de los mecanismos de participación directa. Esta gradación incluye lo que Arnstein (1969) denomina etapas de *therapy* y *manipulation*, en ambas predomina un contenido hipalágico en relación con la participación efectiva real; cuando la verificabilidad de los postulados explicitados supra son poco menos que inexistentes, se trata de una transferencia formal y simbólica de contenidos participativos en materia de gestión (figura 2). La fiscalidad participativa constituye una noción epistémica que, surgida del espectro jurídico, permite comprender y plantear el fenómeno de la democratización del Estado y sus mecanismos en uno de los planos tradicionalmente excluidos: el financiero. A su vez, supone un cambio de perspectivas para la administración pública y para las formas de gestión de la actividad financiera pública. No se trata de especializar aún más la administración financiera, sino de enrumbarla por caminos de buena administración y administración democrática, como han comenzado a avanzar otros sectores en la gestión administrativa, por un lado, y, por otro, de dotar y redimensionar el plexo dispositivo de la ciudadanía garantizando un derecho humano en una perspectiva holística como es la participación, todo ello teniendo en cuenta el criterio de sustentabilidad que se expresa en la misma eficacia que ha de permitir la concordancia razonable entre el aspecto volitivo de la ciudadanía, los medios participativos para satisfacerlos y los resultados obtenidos. Ello permite el más importante punto de conexión teleológico con la economía social y solidaria y su potenciación sistémica.



## II. Las convergencias entre la teleología de la economía social y solidaria y la fiscalidad participativa

Acorde con los planteamientos de Coraggio, “es economía social porque produce sociedad y no solo utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o sus comunidades” (2001). Por otro lado, su esencia se define al establecer limitaciones sociales al mercado a fin de evitar los efectos más indeseados de la distribución del mercado como la preterición de necesidades sociales, grupos vulnerables e incorrecciones en la redistribución y, finalmente, la ocurrencia de incontrolables crisis económicas (Stiglitz, 2015). Se trata de construir, desde la economía social, mercados donde las relaciones de cambio y consumo sean portadoras de una ingente carga social con el fin de lograr la integración de los sujetos en pos de una redistribución equitativa. Ello supone un nuevo rol al Estado, más hacia la coordinación de procesos y promoción de políticas y como garantía de la autogestión. En esta transformación, es importante insistir sobre un elemento temático verificable desde un amplio prisma científico, pero frecuentemente olvidado en pos de las generalizaciones teóricas. El Estado no es monolítico ni hay tanta coherencia entre sus políticas sectoriales o sus instancias (nacional, provincial, municipal), por lo que la asunción de estos roles implica una dosis alta de complejidad, si a ello sumamos la variedad de contextos y escenarios en que pueden manifestarse estos factores.

Aquí se encuentra el primer punto de unión entre ambas categorías, las cuales suponen un cambio radical de la maquinaria estatal, pero no solo desde su proyección óptica, sino en el espectro conductual. En tanto la fiscalidad participativa enarbola como atributo, ya explicado, la gobernanza como transformación conductual del Estado y su administración, tal atributo resulta vértice común con la promoción integral de una política hacia una economía social y solidaria. El trasfondo axiológico es, sin duda, el empoderamiento de la ciudadanía.

Otro de los nexos importantes es la priorización en ambos del llamado capital social de tipo cola, que se apoya en lazos creados desde la experiencia vivida en común y de valores específicos compartidos por cierto grupo social. Sin estos lazos de proximidad y un conjunto de creencias, de expectativas y de vivencias que imprimen sentido a las prácticas de los individuos, la propia acción colectiva no puede ser comprendida (Woolcock, 1998).

En esa misma cuerda de análisis, en la materialización práctica de los postulados de la economía social y solidaria se aspira a “la construcción de segmentos cada vez más abarcativos y complejos de un sector de economía social y solidaria, multiplicando y articulando organizaciones centradas en un trabajo asociado, autónomo del capital, y orientadas hacia la reproducción ampliada de *la vida de los miembros de esas organizaciones*” (Coraggio, 2001). En el caso de la fiscalidad participativa, las diversas experiencias han mostrado un grado de adaptabilidad paulatina hasta la consolidación de las condiciones financieras para su generalización.



Ambas teorizaciones implican un desarrollo amplio en el plano local, como acertadamente ha planteado Bofill Vega:

... el valor de la escala local es precisamente su singularidad, la posibilidad que brinda de recrear las relaciones horizontales, pactar y articular [...] lo local es entendido como un espacio, cuyos límites están dados por las escalas municipal y provincial donde ocurren procesos que tienen consecuencias importantes para sus estructuras al promover el desarrollo en las dimensiones *política, económica y sociocultural*, que consolida la localidad como un tejido social a lo que diferentes autores denominan redes. (2009)

Y ambas encuentran en ese plano un grado de realización y solidez mayor al encontrarse más cerca las redes ciudadanas y los mecanismos para la producción social, así como las vías para la gestión financiera efectiva.

En este último aspecto existe notable coincidencia en la finalidad de los postulados, pues, en ambos casos la eficiencia resulta vital para el éxito de las experiencias y la consolidación en los ámbitos territoriales, se trata de un fenómeno de desplazamiento praxiológico en este tipo de constructos sociales. La ocurrencia, presunta o probada, de coincidencia en el plexo axiológico de la modernidad no resulta *ratio decidendi* en la factibilidad de su extensión o generalización, sino la capacidad de las experiencias de sobrevivir a los contextos cambiantes e inestables con altas dosis de eficiencia.

Sin embargo, es otro de los puntos de conexión entre ambas categorías, en tanto en el discurso dominante casi han desaparecido las referencias a la fraternidad; así, por una multiplicidad de factores epocales, ambas rescatan el peso de este valor en la supervivencia de las experiencias que las evidencian. Esta dimensión responde a la axiología y se relaciona, como hemos dicho, con la fraternidad, esta última, a decir de Domenech (2004), hunde sus raíces en el *áncient regime* en sus relaciones familiares, pero en su expresión pública como ideal, expresada por Robespierre en la defensa del ingreso a la Guardia Nacional de todos los que desearan hacerlo, no solo los propietarios, implica entonces la eliminación de la patriarcalismo y la aristocracia, y la igualdad real de los ciudadanos cuyas relaciones se cimentarían en la hermandad. En el caso que nos ocupa, la transliteración de esta noción estibaría en que las relaciones de cooperación que se establecen entre los sujetos de las experiencias participativas y solidarias, al dilatarse su subsistencia en el tiempo, generan un plexo axiológico en el cual priman las relaciones democráticas en la adopción, supervisión, cambio de las normas y modificación de estas en un plano de igualdad entre todos, fomentando la dimensión histórica de la fraternidad en esta escala. Los derechos a participar en la esfera financiera no se miden por el aporte potencial en ella o por el volumen de intercambio en las experiencias de distribución solidaria de los recursos, sino que la igualdad entre todos es real, de hecho, es la garantía para que el conjunto de normas operativas tenga un índice de infracción bajo, con lo cual estas experiencias garantizan la sostenibilidad en el tiempo, en una relación dialéctica con la eficacia.

Es una expresión microsociedad de la fraternidad a que aspiró el pensamiento republicano y que es factiblemente posible. Su expresión en estas experiencias es una respuesta fáctica a la sentencia que planteó Alberto Castrillón reseñando precisamente la famosa obra de Antoni Domenech: “la desigualdad hace de la libertad de los pobres y, apurando un poco, también de la de los ricos, una mera entelequia. La fraternidad republicana es el anhelo de los muchos sin honores y pobres, los lisiados, los ninguneados de esta sociedad de la exclusión y la desigualdad” (Castrillón, 2006). Tales argumentos nos hacen inclinarnos por la permanencia de este elemento articulador como pauta fundamental para identificar la unidad teleológica de ambas teorizaciones y como vértice común entre las experiencias prácticas.

## Conclusiones

En una exposición sucinta, como cabe en un trabajo de estas características, hemos ilustrado las coincidencias entre la fiscalidad participativa y la economía social y solidaria; ambos enfoques son poseedores de unas potencialidades relevantes en el camino hacia la construcción de un modelo de sociedad más inclusiva y democrática. El hecho de que ambas categorías desplieguen sus efectos en un área tradicionalmente alejada del influjo clásico democratizador las hace, *per se*, loables, pero proponerse empoderar al ciudadano en su rol de productor y, a la vez, implicar un redimensionamiento estatal resulta altamente trascendente en contextos de crisis económicas y de mecanismos tradicionales de participación ciudadana. Por otro lado, su complementariedad emerge no solo de la teleología, sino de los mecanismos en sí. En principio, desde la construcción epistémica resulta posible la superposición óptica de experiencias de ambos tipos, conformando el ciudadano una doble condición de productor empoderado y real decisor en cuestiones que le son altamente cercanas a su desempeño, como la gobernanza financiera en sí misma conceptualizada.

Ello las convierte en un poderoso instrumento de promoción de nuevas relaciones entre productores, y entre estos y el Estado. Así como entre aquel y su administración. No se trata de panaceas, en este punto del *Entzauberung der Welt* ya nada puede serlo, pero sí de alternativas viables para avanzar en la construcción de sociedades prósperas y verdaderamente libres.

## Referencias

- Aguiar González, F. (2004). Teoría de la Decisión e Incertidumbre: modelos normativos y descriptivos. *Empiria. Revista de metodología de las ciencias sociales*, I, 139-160.
- Arena, G. (1997). *La transparencia administrativa*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, xxxv, 1-13.

- Arrow, K. (1963). *Social Choice and Individual Values*. Cowles Foundation.
- Bergstrom, T. C. (1984). ¿Cuándo la regla mayoritaria suministra bienes colectivos eficientemente? En A. Casahuga Vinardell (Trad.), *Teoría de la Hacienda Pública democrática*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Bofill Vega, S. (2009). Desarrollo local y administración pública. Reflexiones en el contexto cubano. *Repositorio Geotech*. <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/790/1/Desarrollo%20local%20y%20administraci%C3%B3n%20p%C3%ABlica.Reflexiones%20sobre%20el%20contexto%20cubano.pdf>
- Cabannes, Y. (2004). *Presupuestos participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana*. ONU Hábitat.
- Casahuga Vinardell, A. (1984). Fundamentos de la Teoría Económica de la Hacienda Pública Democrática. En Ediciones Instituto de Estudios Fiscales (Ed.), *Teoría de la Hacienda Pública Democrática*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Castrillón, A. (2006). El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista. *Revista de Economía Institucional*, VIII, 311-329.
- Catalina, J. (2004). *¿Qué ventajas tiene financiarse con préstamos participativos?* Estrategia Financiera.
- Comisión ad hoc de las Naciones Unidas (1995). *On our global neighborhood. Report of the Commission on Global Governance, Naciones Unidas*. Oxford University Press.
- Coraggio, J. L. (2001). *La economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*. FLACSO, Universidad Técnica Salesiana.
- Cuenca Jiménez, N. J. y Chavarro Miranda, F. (2010). *Calidad de vida y gasto público social en Colombia. Análisis por departamentos*. Universidad de Medellín.
- de Souza Santos, B. (1999). *Reinventar el Estado. Reinventar la Democracia*. Abya-Yala.
- Domenech, A. (2004). *El Eclipse de la fraternidad*. Crítica.
- Estrada Gallego, F. (2008). Economía y racionalidad de las organizaciones. Los aportes de Herbert A. Simon. *Revista de Estudios Sociales*, I, 84-103.

- Ferraro, A. E. (2009). *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015). Código de Transparencia Fiscal. *Documentos*. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>.
- Gohn, A. (2011). *Participação social e conselhos de políticas públicas*. IPEA
- Kahneman, D. (2003). Mapas de una racionalidad limitada: psicología para una economía conductual. *Revista Asturiana de Economía*, I, 181-225.
- Lizcano Álvarez, J. (2013). Transparencia. *Eunomia. Revista de Cultura de la Legalidad*, I, 160-166.
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia*, I, 7-22.
- Montecinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, I, 1-17.
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar.
- Nickel, R. (2015). Gobernanza. *Eunomia. Revista de Cultura de la Legalidad*, I, 184-190.
- Nigro, M. (1988). Organizzazione Giuridica della Amministrazione pubblica. En AA. VV., *Enciclopedia Jurídica*.
- Rojas Buvinich, D. P. (2012). *Caracterización general de la actual implantación de los consejos de gestores municipales de políticas y programas en Brasil*. Universidad Complutense de Madrid.
- Stiglitz, J. (2015). Prólogo a la edición de 2016 de *La Gran Transformación* de Karl Polanyi. En Z. González Amador (Ed.), *La Gran Transformación. Los orígenes económicos y políticos de nuestro tiempo*. Oriente.
- Subirats, J. (2012). *¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública*. Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Texeira, A. C. (2008). *Desafíos de la construcción democrática en Brasil: participación*. Instituto Polis.

Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. <http://www.transparencia.pt/wpcontent/uploads/2012/03/Plain-Language-Guide-ES.pdf>.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory And Society*, xxvii.

Fecha de recepción: 30 de junio de 2020

Aprobación par 1: 31 de octubre de 2020

Aprobación par 2: 12 de noviembre de 2020