



A propósito del centenario de Rawls: la fiscalidad participativa y la teoría rawlsiana de justicia; notas para un debate en ciernes

Notes for a debate on participatory taxation and the Rawlsian theory of justice on the occasion of the Rawls centenary

A propósito do centenário de Rawls: a tributação participativa e a teoria rawlsiana de justiça: notas para um debate emergente

Reynier Limonta Montero

Universidad de Oriente
Santiago de Cuba, Cuba
rlimonta@uo.edu.cu

Recibido: 9 de noviembre de 2022

Aceptado: 3 de mayo de 2023

Resumen

La fiscalidad participativa supone la adopción de cánones participativos en la gestión de las finanzas públicas que garantizan la expresión del derecho de participación ciudadano en este ámbito. La noción rawlsiana de justicia entronca con la racionalidad que opera de soporte en las categorías que componen la configuración de la fiscalidad participativa misma. La idea directriz es que los principios de la justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Esta visión preside epistemológicamente la congruencia de la fiscalidad participativa como núcleo conceptual y la visión axiológica rawlsiana. De ahí que el presente trabajo se proponga el análisis del basamento de la fiscalidad participativa que no es otro que la noción de justicia.

Palabras claves

Fiscalidad participativa — Justicia — Racionalidad — Habla comunicativa — Participación



Abstract

Participatory fiscality involves the adoption of participatory guidelines in the management of public finances, guaranteeing the expression of the right of citizen participation in this area. The Rawlsian notion of justice is related to the rationality that supports the categories that make up the configuration of participatory fiscality itself. The guiding idea is that the principles of justice for the basic structure of society are the object of the original agreement. They are the principles that free and rational people interested in promoting their own interests would accept in an initial position of equality as defining the fundamental terms of their association. This vision epistemologically presides over the congruence of participatory fiscality as a conceptual nucleus and the Rawlsian axiological vision. Hence the present work the analysis of the basis of participatory fiscality is proposed, which is none other than the notion of justice.

Keywords

Participatory fiscality — Justice — Rationality — Communicative speech — Participation

Resumo

A tributação participativa tem como suposição a adoção de cânones participativos na gestão das finanças públicas que possam garantir a expressão do direito de colaboração cidadã nesse âmbito. A noção rawlsiana de justiça está ligada à racionalidade que funciona como suporte nas categorias que compõem a própria configuração da tributação participativa. A ideia diretriz é que os princípios da justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto de acordo original. São os princípios que as pessoas livres e racionais interessadas em promover seus próprios interesses aceitariam numa primeira posição de igualdade como definidores dos termos fundamentais da sua associação. Esta visão preside epistemologicamente à congruência da tributação participativa como núcleo conceptual e a visão axiológica rawlsiana. Assim, este trabalho propõe a análise do fundamento da tributação participativa, que não é outra coisa que a noção de justiça.

Palavras-chave

Tributação participativa — Justiça — Racionalidade — Discurso comunicativo — Participação

Introducción

La conclusión de una investigación referida a los incentivos selectivos para la fiscalidad participativa y su teorización como núcleo conceptual condujo todo el aparato analítico de las finanzas públicas a un análisis axiológico. Confieso que esto suele ser muy poco común en los márgenes del derecho financiero por razones muy obvias. La justificación epistemológica tiene un valor práctico disminuido, en tanto las relaciones más gravosas para los ciudadanos tienen como causa fundamental la existencia de una disposición legal. Por lo tanto, es denominador común en cualquier ordenamiento jurídico presuponer la argumentación de un sistema fiscal tradicional.

Ahora bien, la fiscalidad participativa supone un cambio de rumbo de ciento ochenta grados en la gestión financiera al incorporar el elemento participativo. Esto conduce a la justificación y a la argumentación del modelo propuesto. Quizás los primeros elementos entroncan con las nociones de la democracia deliberativa defendida en profundidad por Elster, Habermas, Cohen, Drizeck, Santiago Nino y otros.¹

En la cosmovisión de Habermas...

... la política deliberativa, lo mismo cuando se efectúa conforme a los procedimientos formales de formación institucionalizada de la opinión y la voluntad, que cuando solo se efectúa informalmente en las redes del espacio público-político, guarda una interna conexión con los contextos de un mundo de la vida por su parte racionalizado, cuyas estructuras favorezcan la lógica.²

¹ Jon Elster, ed., *Retribution and reparation in the transition to democracy* (New York: Cambridge University Press, 2006), 18-22; Mikel Arteta Arilla, “¿El ‘desacuerdo’ de Rancière vs la ‘democracia deliberativa’ de Habermas?: la desobediencia civil en la teoría democrática de Habermas”, *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 19, n.º 37 (2017): 65-89; Lars Heitmann, “Acción comunicativa-sistema-crítica: observaciones sobre la crítica sociológica del sistema en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas”, *Constelaciones: Revista de Teoría Crítica*, n.º 8 (2017): 46-81; Nicolás Emanuel Olivares, “El giro republicano en la teoría democrática de C. S. Nino”, en *Dialécticas normativas: un homenaje deliberativo a la obra filosófica de C. S. Nino*, ed. por Nicolás Emanuel Olivares (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2019), 241-82; Javier Romero Muñoz, “El modelo de democracia deliberativa para el antropoceno: de Jürgen Habermas a John Dryzek” (tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2019), 1-320.

² Jürgen Habermas, *Facticidad y validez sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (Valladolid: Trotta, 1998), 379.

Estas dos nociones conforman el núcleo complejo de ideas que supone un cambio radical a la hora de comprender el fenómeno democrático y sobre todo la influencia sinalagmática entre este, los individuos y las sociedades. Plantearse el fenómeno de la toma de decisiones colectivas de los individuos en un marco institucional no resulta un fenómeno nuevo. Ha sido uno de los problemas fundamentales desde los albores de la civilización humana. Sin embargo, abordarlo desde una perspectiva racional donde el objeto epistémico esencial radica en su comprensión desde un “razonamiento libre entre iguales”³ resulta de un valor trascendente para la comprensión del fenómeno mismo de la democracia. Tal aporte resulta fundamental epistemológicamente para comprender el hecho, aparentemente obvio, de que para que la democracia tenga valor epistémico sus procedimientos deben permitir la discusión y la decisión de la mayoría.⁴

Su irrupción en el control y el manejo de las finanzas públicas viene de la mano del auge del parlamentarismo, esencialmente en el campo tributario por la consecuencia peculiar que tiene este tópico en la vida individual de los ciudadanos y en el desarrollo de la vida en sociedad. La visión representativa en este campo, no obstante, ha comenzado a transmitir señales acerca de la necesidad de conceptualizar nuevas formas iusfilosóficas de concebir el proceso de participación popular en el proceso de diseño, ejecución y control de las finanzas públicas, es decir, en su gestión integral, *lato sensu*. El auge de acercamientos teóricos desde la hacienda pública como la hacienda democrática, la imposición óptima y otras manifestaciones corroboran la existencia de nuevas aproximaciones teóricas desde el prisma expuesto al fenómeno de la gestión de las finanzas públicas.

La participación ciudadana en materia de gestión y ejecución de las finanzas públicas tiene una decisiva importancia si se tiene en cuenta la necesidad de lograr mayores índices de eficiencia económica y producción material en países centrales, periféricos, desarrollados y subdesarrollados. Por ello, la consolidación y la elevación del componente decisorio

³ Joshua Cohen, “Democracia y libertad”, en *La democracia deliberativa* (Barcelona, ES: Gedisa, 2000), 235-88.

⁴ Roberto Niembro Ortega, “La justicia constitucional de la democracia deliberativa” (tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2016), 148.

ciudadano en la gestión financiera pública se hace fundamental, máxime su redimensionamiento teórico-comprensiva en el ordenamiento jurídico.

No solo se trata de la ejecución del gasto, lo que la teorización propuesta tiene en su epicentro. Existe una amplia producción teórica sobre los llamados presupuestos participativos, noción casi imprescindible en la cuestión que se aborda. Sin embargo, la previsión de categorías como tributos, presión tributaria, ingresos públicos, inversiones estratégicas y en sectores priorizados, áreas de fomento, etc., resultan incluidas y completan el ciclo de la actividad financiera a la vez que garantizan una participación ciudadana mayor en el ciclo completo de la obtención y la realización de los recursos económicos y no solo en su erogación. Este redimensionamiento de los roles consuetudinariamente asignados permitirá lograr mayores índices de desarrollo democrático, económico y social.

Por su construcción epistemológica, es un tema interdisciplinario, pues si bien su *sumum* radica en las ciencias jurídicas, roza con campos de las ciencias económicas, sociológicas, políticas y antropológicas. Por ello, en el constructo teórico propuesto como resultado de la investigación emerge un redimensionamiento de las funciones públicas, una suerte de “embridamiento” a los órganos estatales y administrativos en su relación con el proceso de gestión y ejecución de las finanzas públicas, lo que los dota de un rol más pasivo y coordinador. Como resultado de esta misma concepción, la comunidad organizada asume jurídicamente potestades cualificadas y abre una senda hacia la autogestión, defendida desde el orden jurídico y, por supuesto, a la inversión de la pirámide decisoria en materia de volumen y calidad de los recursos públicos.⁵

Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo esencial identificar el soporte axiológico de la fiscalidad participativa en la noción de justicia defendida en la teoría de John Rawls. A partir de una metodología que combina la inducción y la deducción, así como el análisis y la síntesis como métodos generales, pretendemos mostrar que la fortaleza argumentativa

⁵ Reynier Limonta Montero, “La fiscalidad participativa y la economía social y solidaria”, *Revista Derecho Fiscal*, 19 (2021): 89-108.

de la fiscalidad participativa descansa en la noción de justicia social presente como elemento central en la tesis rawlsiana.

La fiscalidad participativa: conceptualización y justificación iusfilosófica: el papel de la justicia como pivote y soporte

Como hemos sostenido en varios trabajos anteriores, la fiscalidad participativa no es, desde una visión epistémica, una categoría estrictamente delimitada, sino un estado complejo de relaciones cuyo calificativo común es la reordenación de la capacidad decisoria efectiva de la ciudadanía en materia financiera a partir de su reconocimiento y defensa en el ordenamiento jurídico. Constituye una manifestación anhelada de la gestión de las finanzas públicas, que tiene como basamento a la legitimidad democrática y como objetivo fundamental la satisfacción de las demandas de participación en la gestión pública y especialmente la financiera.⁶

Con fines estrictamente didácticos, postulamos cuatro elementos configuradores que conforman su contenido y de cuya existencia depende la posibilidad de comprobar la fiscalidad participativa. Ellos son los siguientes:

1. Transparencia
2. Gobernanza democrática
3. Eficacia financiera
4. Cualificación normativa

La transparencia resulta un elemento esencial, pues es la base que facilita a la ciudadanía la participación en el proceso de toma de decisiones adecuadas, en forma multidireccional y evidencia la limitación del Estado a sus agentes, además de señalar el camino hacia una gobernanza democrática. La transparencia, desde esta última perspectiva, supone incorporar un principio de funcionamiento del Estado y su administración de manera que la gestión pública, en esta esfera, se encuentre abierta al

⁶ *Ibid.*

escrutinio público, tolerante a las propuestas de mejora proveniente de la ciudadanía y abierta a la supervisión y control ciudadanos.⁷

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.⁸

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, elemento común en su justificación axiológica, pues coincide con la visión rawlsiana de justicia. Rawls plantea:

Hay una identidad de intereses puesto que la cooperación social hace posible para toda una vida mejor de la que pudiera tener cada uno si viviera únicamente de sus propios esfuerzos. Hay un conflicto de intereses puesto que las personas no son indiferentes respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración, ya que con objeto de perseguir sus fines cada una de ellas prefiere una participación mayor a una menor. Se requiere entonces un conjunto de principios para escoger entre las diferentes disposiciones sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los principios de la justicia social: proporcionan un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.⁹

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ John Rawls, *Teoría de la justicia*, 6.^a ed., trad. por María Dolores González (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2006), 18.

Forman parte de su objeto el análisis de las decisiones democráticas alrededor de la actividad financiera misma, primando un enfoque más objetivo que instrumental. Se trata de la visión que explica la racionalización de la acción colectiva en favor de ciertos principios que garantizan la soportabilidad del ejercicio del poder en materia financiera.¹⁰

La noción de justicia social constituye una categoría bifronte que, por un lado, permite el establecimiento de un modo de asignación y, a la vez, un referente axiológico para reforzar el carácter instrumental de la actividad financiera. 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”. Aquí resulta clave para el éxito del proceso y la existencia misma de los mecanismos la confianza de la ciudadanía en la efectividad de los mecanismos, fenómeno que Bates desde el institucionalismo llamaba adopción de compromisos creíbles.¹¹ Estos son los que echan a andar y hacen posible la existencia de las novedosas fórmulas de gobernanza sobre la actividad financiera. Los presupuestos participativos,¹² ejemplo práctico de esa gestión financiera pública bajo el paradigma participativo, son la más difundida herramienta de gobernanza democrática en relación con los gastos públicos, donde los propios ciudadanos deciden cómo y en qué emplear los recursos presupuestarios,

¹⁰ Reynier Limonta Montero, “La decisión financiera pública y el dimensionamiento del derecho de participación en ella: apuntes para un debate”, *Derechos y Libertades*, 41 (2019): 287-321.

¹¹ Robert H Bates, “Contra contractarianism: Some reflections on the new institutionalism”, *Politics and Society* 16, n.º 2-3 (1988): 387-401.

¹² Rocío Annunziata, Emiliano Arena y Uriel Basualdo Franchino, “¿Giro digital?: desafíos de los presupuestos participativos argentinos frente a la pandemia de Covid-19”, *Revista de Ciencia Política* 59, n.º 1 (2021): 59-80; Rocío Annunziata, “El impacto de los presupuestos participativos online en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de Baelige”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77 (2020): 157-86; Carmen Pineda Nebot, María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto, “Los presupuestos participativos infantiles como metodología de aprendizaje cívico: un estudio exploratorio sobre la experiencia española”, *Sociedad e Infancias*, 5 (2021): 159-170; Antonia González Salcedo y Alejandro Solre Contreras, “Nuevas miradas de los presupuestos participativos: los resultados de la participación desde la perspectiva política y técnica”, *OBETS: Revista de Ciencias Sociales* 16, n.º 1 (2021): 157-86.

al corporizar una idea de justicia social cercana a la distribución apropiada de beneficios presente en la visión rawlsiana de justicia social. Ciertamente, es el mecanismo de gobernanza más estudiado y famoso, pero dista y distará de ser el único.

El penúltimo elemento configurador propuesto se refiere a la eficacia financiera. Es el que cuenta 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 comprobación 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.

Por último, la cualificación normativa responde al fundamento de legitimidad. Todas ellas tienen influencia directa en la fiscalidad participativa como estado de relaciones. El reconocimiento y el pleno ejercicio del derecho a la participación en la gestión financiera pública expresa de manera clara las demandas de cualificación normativa de la ciudadanía y coincide con el reconocimiento del derecho que hemos esbozado.

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 elemento 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 a fin de la garantía del ejercicio del derecho de participación en la gestión financiera pública y la operatividad y legalidad de los diversos mecanismos

de gobernanza financiera. No es posible la verificación de tal elemento sin un proceso de descentralización 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 imponibles, sin embargo, por las diversas vías de financiación ser parte de la gobernanza financiera en el sentido que argumentamos y verificarse un alto grado de cualificación en la diversificación de fuentes para la obtención de ingresos públicos.

Ahora bien, en relación con el ideal de justicia, es importante señalar que por fines exclusivamente expositivos separamos categorías que se intersecan en la realidad social y son indistinguibles en los casos concretos, pues funcionan en una estrecha unidad dialéctica. Esta se manifiesta con características específicas. En palabras de Kelsen, “se da en aquel orden social bajo cuya protección puede progresar la búsqueda de la verdad. Mi justicia, en definitiva, es la de la libertad, la de la paz; la Justicia de la Democracia, la de la tolerancia.”¹³

Coincidentemente, John Rawls identifica tal noción con la racionalidad y la cualidad subjetiva:

La idea directriz es que los principios de la justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original. Son los principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. Estos principios han de regular todos los acuerdos posteriores; especifican los tipos de cooperación social que se pueden llevar a cabo y las formas de gobierno que pueden establecer.¹⁴

Esta es la razón por la que la justicia como imparcialidad es para el aparato filosófico rawlsiano superficial y carente de la complejidad necesaria para un concepto fundamental en el desarrollo de la civilización humana.¹⁵

¹³ Alfonso Ávila Mayor, “¿Qué es la justicia?: de Hans Kelsen”, *Frónesis* 15, n.º 3 (2008): 151-57.

¹⁴ Rawls, *Teoría de la justicia*, 24.

¹⁵ Fernando Aranda Fraga, “Evaluación crítica de la teoría de la justicia de John Rawls”, *Apuntes Universitarios* 1, n.º 1 (2013): 69-104.

En ese mismo sentido, esta noción fundacional asociada a la equidad es límite general del ejercicio del derecho a la participación en la gestión financiera pública. El asunto axiológico como límite –en tanto los valores superiores del ordenamiento jurídico, configuran reglas generales de interpretación y aplicación del derecho– es otra de las cuestiones teóricas trascendentes en la materia que abordamos. Constituye, desde el punto de vista formal, la garantía de seguridad jurídica, *ipso facto*, el mecanismo de validez del ordenamiento jurídico. De hecho, configura un límite procesal, pues la congruencia entre las grandes pautas axiomáticas del ordenamiento jurídico con el ejercicio individual de los derechos, y del que en particular tratamos, determinará la extensión de las atribuciones de los titulares. Este asunto va íntimamente relacionado con otro de los grandes asuntos teóricos de la filosofía y la teoría jurídica, la interpretación que deviene *per se* un límite ontológico.

El teorema de la incompletitud de Gödel¹⁶ ilustra en parte esta disyuntiva, pues cuando este explica que la validez de las proposiciones del más formalizado de los lenguajes, la aritmética, no puede demostrarse dentro de su propio sistema muestra que, para probar su consistencia, el sistema tendría que ser inconsistente. Como ha planteado Germán de la Reza, a nuestro juicio brillantemente, la principal aplicación para las ciencias sociales de tal demostración, y por ende para el *iter* que describimos, es que “los lenguajes formales representan sistemas intrínsecamente contradictorios. Aunque las antinomias pueden ser atenuadas por medio de principios metalógicos –axiomas externos más poderosos–, éstos tampoco están exentos del riesgo de contradicción, ya que todo sistema lingüístico es incompleto”.¹⁷

Para Rawls, la justicia resulta un concepto fundante, aunque en materia económica ha sido fuertemente criticado por obviar, entre otras cosas, la influencia que tiene el orden económico global en algunas sociedades

¹⁶ El primer teorema de Gödel expresa que cualquier teoría aritmética recursiva que sea consistente es incompleta de tal manera que se expresa su demostración en la llamada sentencia de Gödel G , que no puede ser probada ni refutada en T : ni G ni $\neg G$ (la negación de G) son teoremas de T .

¹⁷ Germán A. Reza, *Sistemas complejos: perspectivas de una teoría general* (Madrid: Anthropos, 2010): 1-175.

o individuos. Como ha planteado León Rojas, existe poco análisis en el aparato filosófico rawlsiano de la pobreza como institución y la influencia de las situaciones sociales permeadas por aquella, lo que pone en situación de desconexión con la realidad objetiva la concepción delimitacionista que acota a una serie de decisiones autónomas la búsqueda o la realización de la justicia cuando esa serie de decisiones resulta influida poderosamente y cuando no, determinada por la desigualdad y la pobreza misma.¹⁸

En materia de fiscalidad participativa, si bien, como hemos expuesto, el orden económico resulta una categoría insoslayable, la justicia sigue siendo el azimut justificativo para el cambio de paradigma en la gestión financiera pública. La participación ciudadana y el ejercicio del derecho de participación en materia financiera corporiza la justicia social desde una perspectiva democrática deliberativa.

Resulta importante señalar que la racionalidad del derecho que soporta a la noción de legalidad es la que, con loable exactitud, Habermas ha puntualizado:

La racionalidad comunicativa posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que se desarrollan sus vidas.¹⁹

El habla comunicativa habermasiana es un elemento vital en la concepción de racionalidad que soporta la legitimidad vía legalidad y la participación misma. En el caso de la gestión pública, tal categoría resulta de la necesidad de consensuar las diversas aristas de las problemáticas y los modos de solucionarlas cuando hay multiplicidad de intereses en juego.

¹⁸ Alejandra León Rojas, “La insuficiencia de la teoría de la justicia distributiva rawlsiana ante la interdependencia económica global”, *Pensamiento. Revista de Investigación e Información Filosófica* 76, n.º 288 (2020): 187-95.

¹⁹ Jürgen Habermas, *La teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social* (Madrid: Taurus, 2013), 13.

Este proceso de consenso es esencialmente político e involucra a los ciudadanos a partir de la legitimación de la administración en el proceso de gestión. La participación ciudadana se convierte en una garantía de armonización entre medios y fines utilizados y una vía para el logro de la justicia mediante los propios ciudadanos desde una institución como las finanzas dotadas de capacidades para soportar múltiples áreas del desarrollo humano.

Es de notar que, desde el punto de vista de la intersubjetividad y la búsqueda de las convicciones anteriormente mencionadas, la legitimidad es el concepto clave para la gestión financiera pública bajo el paradigma participativo o la fiscalidad participativa propiamente dicha. De ahí que la traducción de este fundamento funciona en los dos tipos de legitimidad declarados. La regla de la mayoría canaliza la participación ciudadana a través de la representación política en el proceso de toma de decisiones en materia financiera y los mecanismos de gobernanza financiera democrática. En el caso de la representación, se expresa en la toma de decisiones sobre las figuras tributarias, el presupuesto, los créditos públicos, la deuda pública, la gestión misma de las finanzas públicas mediatizado por la figura de los representantes, en su mayoría órganos representativos vinculados por sus competencias a las categorías mencionadas. La legitimidad, en este caso, se manifiesta a través de la expresión de los procesos electorales en los que la representación emerge.

En relación con los mecanismos de gobernanza democrática en la gestión financiera, se habla de los presupuestos participativos, las audiencias públicas en materia de decisiones de gastos de capital, las consultas vinculantes para el establecimiento de figuras tributarias, las dobles lecturas presupuestarias, los plebiscitos en materia de gasto público, de obtención de ingresos públicos o de movimiento de las cuotas tributarias, las aprobaciones obreras y el control de obreros en relación con las rentas públicas obtenidas como parte de las empresas públicas, las consultas ciudadanas en materia de figuras tributarias, el gasto público, la deuda pública y el crédito público, la contraloría social en el control a la gestión misma de las finanzas públicas y los préstamos participativos. Existe una variedad visible de expresiones concretas, como hemos esbozado, del

mecanismo de legitimación vía mayoría, pero como denominador común poseen la observancia en el proceso de toma de decisiones de la expresión mayoritaria de los ciudadanos.

En el caso del mecanismo racional-legal como fuente de legitimación, en materia de participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas se manifiesta en una dualidad de escenarios. Primero como traducción en los valores superiores del ordenamiento jurídico que avalan a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión, como los que hemos relacionado *supra*, y la expresión formal del derecho a la participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas, la justicia aparece transversalizada en todas las categorías mencionadas coincidiendo con la visión rawlsiana de la cuestión.

En el segundo de los escenarios, permite el reconocimiento formal de la participación ciudadana en la gestión como parte de los mecanismos de validez que el Estado establece para el reconocimiento del “derecho”. Esto es la manifestación más clara de la incorporación de la noción de participación a las reglas jurídicas que ordenan la gestión financiera. Tal mecanismo es una poderosa vía de legitimación de las propias reglas a partir de la idea-fuerza participativa.

La democratización en el proceso de diseño, toma de decisiones y control en la gestión financiera pública se convierte en la expresión concreta de la noción de participación. Se trata de un área sensible del funcionamiento estatal –que incluye, por supuesto, la administración pública, su expresión tangible en atribuciones y alcances–, pues constituye el soporte del resto de las funciones al poseer una teleología fundamentalmente medial o instrumental. Esta comprensión teórica de la cuestión supone una contradicción con la filosofía económica dominante. En claras palabras, Habermas declara que “la barrera de racionalidad del capitalismo tardío consiste en su imposibilidad estructural de adoptar el tipo de planificación que podríamos llamar, con R. Funke, incrementalismo democrático”.²⁰

²⁰ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Madrid: Ediciones Cátedra, 1973), 118.

Se trata de una visión organizacional que asocia la legitimación con un fenómeno que el propio Habermas ha descrito como la pasivización del ciudadano en lo relativo al ejercicio del poder real, siguiendo el camino de Almond y S. Verba cuando afirman sin parsimonia:

Para que las élites sean poderosas y puedan tomar decisiones con autoridad, es preciso restringir el compromiso, la actividad y la influencia del hombre común. El ciudadano común debe resignar su poder ante las élites y dejarles gobernar. El poder de la élite requiere que el ciudadano común sea relativamente pasivo, que participe poco y que se muestre deferente hacia las élites. De este modo se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar.²¹

Resulta particularmente claro este precepto en el ámbito de facultades que supone la gestión financiera pública habida cuenta de la extraordinaria importancia que supone para el gobierno mismo el control de este ámbito de la vida material humana, cuyas interrelaciones hemos explicado anteriormente. A pesar de estas evidentes inconsistencias en relación con la cuestión teórica, las corrientes participativas han generado experiencias y permiten la emergencia de puntos alternativos que modifican la visión primigenia y traen como resultado teorizaciones y prácticas radicalmente distintas y portadoras de una dinámica empoderadora para el ciudadano, especialmente en las cuestiones financieras.

Las propias explicaciones habermasianas evolucionan hasta la acción comunicativa que se refiere a la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o con medios extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores buscan entenderse sobre una situación de acción para poder así coordinar de común acuerdo sus planes de acción y con ello sus acciones. El concepto aquí central, el de interpretación, se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso. El papel atribuido al lenguaje es sumamente trascendente en tanto este es un factor vital en la conformación formal e interpretativa de los instrumentos

²¹ Gabriel Abraham Almond y Sidney Verba, *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, 1.^a ed. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), 72.

participativos y en la concepción misma de la participación en la gestión financiera pública.

Ahora bien, ¿cómo conciliar los intereses de la ciudadanía con las formas necesarias de financiación en un asunto tan difícil como la tributación? Este interrogante ha formado parte, inexorablemente, explícita o implícitamente en los análisis de los mecanismos y experiencias establecidos. Gran parte de los trabajos partidarios de los mecanismos participativos han configurado su respuesta teórica contraponiendo tal prevención con evidencias empíricas, sin embargo, tales posiciones, si bien describen la naturaleza y la envergadura de las experiencias, resultan insuficientes desde un punto exclusivamente teórico.

Evaluar ello desde la teoría de la imposición óptima y la elección racional, si bien tiene *a priori* evidentes limitaciones, pues la racionalidad de las colectividades en estas metodologías puede resultar indebidamente acotada y desprovista de multifactorialidad real, permite, por otro lado, comprender las extraordinarias ventajas que poseen los mecanismos de participación ciudadana en materia de eficiencia en la gestión.

Un argumento recurrente en contra de tales experiencias es que, en el caso de las finanzas públicas, su gestión implica un gran tecnicismo y complejidad y, en ocasiones, las decisiones que gozarían de un alto consenso ciudadano serían abiertamente negativas en relación con la consecución de fines tan caros a la civilización humana como los mismos procesos, derechos, garantías y valores en los que descansa la práctica de la propia ciudadanía.

Tal expresión concretamente se ubica en el equilibrio, en su doble concepción como principio presupuestario de naturaleza compleja, pues su esencia, si bien se ubica poderosamente en las inmediaciones de la categoría de gastos públicos depende, acaso en su mayoría, de los ingresos obtenidos en el ejercicio financiero. Musgrave, con una gran perspicacia, reflexionó sobre los fines de los sistemas capitalistas de libre mercado, acorde al consenso de la mayoría de los autores, agrupándolos en lo fundamental, en cinco grupos de fines: asignación óptima de los recursos, eficacia en la utilización de los recursos, distribución equitativa de la renta,

estabilidad económica y desarrollo económico.²² Esta variopinta colección de fines hace que la intervención pública sea un mecanismo esencial dada la manifiesta incapacidad del mercado de satisfacer a cabalidad la variedad de fines.

Estos grupos de fines, en nuestro criterio, son los que iusfilosóficamente justifican la existencia de mecanismos participativos en tanto tales fines demandan de una cualificación de la ciudadanía como actor principal en la gestión de las finanzas públicas y tal situación justificaría el ejercicio del derecho que hemos descrito. Esta necesidad de cualificación ciudadana explica también, desde la progresividad, el derecho de participación en la gestión de las finanzas públicas.

Por otro lado, el institucionalismo como corriente filosófica ilustra en relación el equilibrio y la racionalidad entre los objetivos deseables para la ciudadanía y las decisiones necesarias para la conservación del sistema de las finanzas públicas. Robert Bates ha planteado con acierto que “el establecimiento de confianza y el sentido de la comunidad son mecanismos para resolver los problemas sobre la provisión de nuevas instituciones”. En efecto, están hechos precisamente para consolidar sólidas instituciones que constituyen...

... conjuntos de reglas de trabajo o de uso que se utilizan para determinar quién tiene derecho a tomar las decisiones en cierta área, qué acciones están permitidas o prohibidas, qué reglas de afiliación se usarán, qué procedimientos deben seguirse, qué información o no debe facilitarse y qué retribuciones se asegurarán a los individuos según sus acciones.²³

Tales características permiten armonizar las instituciones de participación ciudadana en materia de gestión de las finanzas públicas con los objetivos estratégicos del propio sistema financiero, pues el sentido de la comunidad y los compromisos creíbles explican lo que parecería autoevidente. La comunidad ciudadana organizada mostrará una prevalencia mayor a preservar estos valores y modos praxiológicos por sobre los que

²² Richard Abel Musgrave, *The future of fiscal policy: A reassessment* (Leuven: Leuven University Press, 1978), 7.

²³ Bates, “Contra contractarianism”, 11.

atenten contra ellos. Esta tendencia no es meramente un postulado que se cimenta en la extensa práctica de administración de bienes comunes. En este caso, se trata del cumplimiento de su paradoja principal, el conjunto de reglas jurídicas con que se dota a la comunidad para la gestión y constituye, en sí misma, un bien común. Esta tendencia probada metódica y empíricamente constituye un referente para la gestión misma de la participación en materia de finanzas públicas.

Comentarios conclusivos

Como hemos mostrado *supra*, el pivote o fundamento de la fiscalidad participativa en sus diversas experiencias y en su más pura concepción epistemológica descansa en la noción de justicia la que desde la teorización de Rawls ofrece poderosas implicaciones a este núcleo conceptual.

La visión de justicia social como elemento trascendente y necesario en la búsqueda de la justicia entronca con la visión que se defiende desde la fiscalidad participativa al implicar como elemento configurador fundante a la gobernanza democrática. El carácter instrumental de la actividad financiera solo podrá ser rebasado por la guía axiológica que supone la justicia y entonces la gestión financiera responde al plexo categorial previsto en la teoría rawlsiana. Es cierto que desde la perspectiva de la fiscalidad participativa las desigualdades y la pobreza ocupan un papel importante a diferencia de la visión de Rawls, las consecuencias son acotadas desde la transparencia la gobernanza y la cualificación normativa como elementos configuradores de tal aproximación teórica.

La racionalidad comunicativa habermasiana que conecta de manera trascendente con el horizonte de justicia presente en la teoría de Rawls no se trata de una proposición abstracta o forzada. La lógica de la fiscalidad participativa muestra la confluencia de ambos acercamientos teóricos no solo desde la epistemología del planteamiento, sino desde las experiencias participativas en materia de gestión financiera pública.

El debate sobre la justicia y las zonas de la realidad y la ciencia que la posibilitan avanzará en tanto las circunstancias materiales y espirituales de la humanidad requieran un anhelo de superación en la búsqueda de

la felicidad, un poco más pedestre. Las finanzas públicas necesitarán de ese plexo axiológico para acompañar a los empeños más caros de la humanidad, tal y como ha sido el caso que hemos analizado.