



**UNIVERSIDAD DE BURGOS
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

TESINA

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO
CONCRECIÓN DE LA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA Y CONSOLIDACIÓN
DE LA CIUDADANÍA**

**(RE)DISCUTIENDO EL PROCESO LEGISLATIVO PRESUPUESTARIO
A PARTIR DE LA PROPUESTA DEL DERECHO SOCIAL
CONDENSADO DE GEORGE GURVITCH**

Danielle Soncini Bonella

DIRECTORA: DRA. NURIA BELLOSO MARTÍN

2010

AGRADECIMIENTOS

Hay muchas victorias y muchas personas que contribuyeron en este trabajo, pero no es posible dar las gracias a cada uno de ellos. Sin embargo, hay algunos que representan a todos los que aquí se citan.

En primer lugar agradezco a Dios por la vida, por las bendiciones, por su amor más grande y por estar presente en todos los momentos difíciles.

Doy gracias a mi familia, especialmente mi abuelo y a mi abuela Mario y Nyoro, por la confianza y apoyo durante este período de grandes luchas y logros en la búsqueda del conocimiento y mejora.

En particular agradezco a mi directora, Dra. Nuria Belloso Martín, por sus enseñanzas y por la paciencia y dedicación para la consecución del presente trabajo de investigación.

Agradezco a mi fiel compañero Licenciado Rodrigo Dias Moura, por guiar a los estudiantes en el pasado y ahora por ser mi colega. Persona especial que siempre estaba dispuesto a ayudarme en los momentos difíciles. Gracias amigo por su ayuda y por su amistad incondicional.

También agradezco a mi colega y amigo el profesor. Raimundo Luiz de Andrade por el apoyo prestado.

Doy gracias a mi ex pareja, Moacir Alves Filho por su apoyo en la búsqueda de este sueño. Agradezco su paciencia y ánimo proporcionado siempre, independientemente de cualquier circunstancia.

Alonso a un amigo español Angelil el apoyo incondicional en el desarrollo de todas las etapas de este trabajo.

Agradezco a mi amiga y profesora brasileña Daniele Bauermann por el apoyo y ayuda incondicional en estos días previos a la defensa de la Tesina. A ti mi cariño y mi amistad. Muchas gracias.

Por último, agradezco a mi amado padre Mauro Antonio, porque si tengo esta oportunidad, es gracias a él. Sin duda una parte de él está aquí. Para él, mi amor eterno y gratitud.

A mi madre por estar presente en Burgos en el acto de la defensa de ese trabajo, por su apoyo y por guiarme en todas las circunstancias. ¡Gracias a mi querida madre!

Para ser grande, sê inteiro:

nada teu exagera ou exclui,

Sê todo em cada coisa.

Põe o quanto és.

No mínimo o que fazes.

Assim em cada lago a lua toda brilha, porque alta vive.

Fernando Pessoa

RESUMEN: En este trabajo de investigación pretendemos ofrecer algunas consideraciones acerca del presupuesto público como una concreción de la democracia participativa con la consiguiente consolidación de la ciudadanía, en una rediscusión del proceso legislativo presupuestario a partir de la propuesta de construcción del derecho social condensado de George Gurvitch. Comenzaremos ofreciendo algunas reflexiones acerca del Estado y de la sociedad civil. El Estado se caracteriza por la dominación racional/legal, lo que hace posible la racionalidad en el ejercicio del poder. Esa característica fundamental lo separa de la organización patrimonial del Estado, que opera según criterios personales a la hora de establecer las relaciones del poder y que se instituye como un discurso modernizador del Estado y como condición para la democracia liberal. La sociedad civil se refiere al espacio de las acciones de clase voluntarias que giran alrededor de intereses, de intenciones y de valores. En el segundo Capítulo nos ocuparemos del presupuesto público y de la participación popular, siempre en el marco del Estado y de la sociedad civil. El presupuesto público, junto con la participación popular, resultan necesarias al legislador en la medida en que legitiman el proceso legislativo presupuestario así todo el proceso de la elaboración de las normas presupuestarias –haremos referencia tanto a Brasil como a España-. En el tercer Capítulo exponemos los principales puntos de conexión entre la Constitución, la democracia participativa y la ciudadanía, prestando especial atención a la democracia como espacio de discusión y participación, más allá de la igualdad de los derechos en la democracia. En el cuarto Capítulo, nos ocuparemos del derecho social condensado de Gurvitch. George Gurvitch es uno de los pensadores sociales que diseñó un sistema apropiado de la comprensión global del fenómeno humano, buscando una unión entre una filosofía pluralista, una formación fenomenológica y las aportaciones de la sociología de inspiración más positivista. Así, la idea del derecho social en Gurvitch apunta a una nueva estrategia de construcción y de legitimación de las decisiones públicas, que incluyen el proceso legislativo principalmente en relación a las decisiones del carácter administrativo. En el quinto Capítulo nos ocuparemos de la relación existente entre el derecho social y el proceso legislativo presupuestario, aprovechando la aportación del derecho social condensado de Gurvitch y de la sociedad civil como concreción posible de la ciudadanía y de la democracia participativa. Explicaremos también el papel que desempeña el proceso legislativo en el proceso presupuestario, la elaboración de la propuesta presupuestaria y el derecho de asamblea y de manifestación. A partir del derecho social condensado de Gurvitch podremos exponer algunas formas para visualizar la implantación del proceso legislativo social presupuestario tanto en Brasil como en España, únicamente para dejar la puerta abierta a futuras investigaciones.

ABSTRACT: This work that is tried to run is concerning the public budget and the concretization of the participative democracy and consequent consolidation of the citizenship, in a new discussion of the budgetary legislative process from the condensed proposal of right construction of the social thing of George Gurvich. Firstly it comments out to the State and the civil society. The State characterizes for the legal rational domination, that makes the impersonal and rationality possible of the exercise of the power. That fundamental characteristic separates it of the patrimonial organization of the State, that operates according to personal criteria in the establishment of the relations of the power and that institutes like a modernized speech of the State and condition for the liberal democracy. The civil society if it refers to it space of the voluntary actions of class around interests, intentions and values. This question is advisable to the point of in according to chapter is treated the public budget and the popular participation, pertinent and inserted subjects in the context of the State and the civil society. The public budget, together with the popular, necessary participation to the legislator, while legitimating of the budgetary legislative process, and all the process of the elaboration of the budgetary norms of Brazil and Spain. In the third chapter an understanding with respect to the Constitution is proposed, to the participative democracy and the citizenship, where they treat, among others, the democracy like space of discussion and participation, beyond the equality of the rights in the democracy. How much to chapter four, this one takes care of right the social thing condensed of Gurvitch. George Gurvitch is one of the social thinkers whom a system appropriate of the global understanding of the human phenomenon considered, looking for a union between a pluralist philosophy, a phenomenological formation and the acquisitions of the sociology of the positivist inspiration. Thus, the right idea of the social thing in Gurvitch indicates a new strategy of the construction and the legitimating of the public decisions, that include the legislative process in such way how much the decisions of the administrative character. Really, the fifth chapter presents/displays the existing relation between the social right and budgetary legislative process, bringing in its condensed right context to the social thing of Gurvitch and to the civil society like possible concretization of the citizenship and the participative democracy. Presenting displaying, also, the function of the legislative one in the budgetary process, the elaboration of the budgetary proposal and the right thing of assembly and manifestation. From right the social thing condensed of Gurvitch some possible forms they will be exhibited to visualize the implantation of the budgetary social legislative process as much in Brazil as in Spain, nevertheless, to close no discussion, but, in the attempt to open the ways for the future works.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I - ESTADO Y SOCIEDAD	17
1.1. El concepto de Estado	19
1.2. El Estado de derecho.....	23
1.3. El concepto de sociedad y de sociedad civil	28
1.4. El dualismo Estado/sociedad civil	33
CAPÍTULO II - EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO EFECTIVACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES.....	41
2.1. El concepto de presupuesto.....	44
2.2. El presupuesto público como instrumento de gestión económica de las administraciones públicas.....	49
2.2.1 El Estado y la garantía de los derechos fundamentales.....	53
2.3. Los principios presupuestarios. Especial referencia a Brasil y a España	54
2.4. El proceso de elaboración de las normas presupuestarias (Brasil y España)	62
CAPITULO III - CONSTITUCIÓN, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y CIUDADANÍA.....	73
3.1. El concepto de ciudadanía.....	75
3.2. Espacio público, descentralización y participación popular	80
3.3. Las diferentes concepciones concernientes a la democracia participativa	95
3.4. La democracia como espacio de discusión y participación	103
CAPÍTULO IV - EL DERECHO SOCIAL CONDENSADO DE GURVITCH	111
4.1. Introducción al pensamiento y al pluralismo jurídico de Georges Gurvitch.....	113
4.2. La idea del derecho social	118

4.3. Tipología de derecho social.....	121
4.4. Interrelaciones del derecho social.....	124
CAPÍTULO V - EL DERECHO SOCIAL Y EL PROCESO LEGISLATIVO SOCIAL PRESUPUESTARIO	131
5.1. El derecho social condensado de Gurvich y la sociedad civil: la concreción de la ciudadanía y de la democracia participativa	133
5.2. La búsqueda de un proceso legislativo social basado en los principios de la ciudadanía y democracia participativa	138
5.3. Elaboración de la propuesta presupuestaria y el derecho de reunión y manifestación: la participación popular necesaria	140
5.4. Posibilidad de implantación del proceso legislativo presupuestario en Brasil y España bajo la óptica de George Gurvich.....	152
CONCLUSIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

Estamos asistiendo, en la actualidad, a un redescubrimiento del Estado y, consecuentemente, a un proceso de redefinición de las relaciones de poder e interacción entre Estado y sociedad. Todo ello implica, necesariamente, caracterizar y comprender las particularidades que dicho proceso supone, huyendo de las recetas genéricas y de las soluciones homologables y concentrando los esfuerzos en la generación de conocimiento e información genuinos y pertinentes para una discusión del proceso legislativo presupuestario en el contexto de la democracia participativa.

Una perspectiva democrática cívica implica dar especial relevancia al valor de la participación política y atribuye una función esencial a la inserción del individuo en una comunidad política. Aquí reside entonces el problema de cómo concebir la comunidad política de forma compatible con la democracia moderna y con el pluralismo. Todo ello sin perder de vista la libertad, la participación política y la virtud cívica. La libertad individual existe solamente en una sociedad donde los ciudadanos puedan participar activamente en el gobierno e influir en sus decisiones.

Los mecanismos de participación en las políticas locales han dado lugar a la existencia de experiencias muy diversas en lugares muy alejados cultural y políticamente¹. Aunque puedan tratarse de experiencias aisladas

¹ Sobre esta temática, *vid.* Font, J. (Coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001; también, Font, J; Cuesta, M^a., Ganuza, E; Gómez, B y S. Pasadas, “Encuesta deliberativa”. Cuadernos Metodológicos, n°42, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

que constituyen más la excepción que la regla, su importancia y difusión crecen.

En el debate público, los mecanismos de consulta ciudadana alcanzan una visibilidad que no han tenido antes². Referendums vinculantes (Constitución europea en la Unión Europea, Comunidad de Cataluña y secesión) se alternan con los simbólicos (deuda externa) con los que pretenden lograr una regeneración del sistema político (Colombia, Portugal, Italia). Todo ello en paralelo a la creciente extensión en el uso de las elecciones primarias (México, Argentina, España).

Este tema también se ha recuperado en las ciencias sociales. Baste observar el éxito de conceptos como sociedad civil, *empowerment*, tercer sector o calidad de la democracia, lo que acaba desembocando en que la participación ciudadana adquiera un renovado protagonismo.

Con todo, no hay que exagerar. Estamos hablando más de un fenómeno emergente que de realidades consolidadas que generan unanimidades. Entre los políticos siguen predominando las reticencias hacia la apertura de nuevos espacios participativos, entre la ciudadanía la apatía y la falta de implicación y en el debate académico sigue presente la desconfianza hacia un excesivo protagonismo ciudadano. Pero en todos los ámbitos son indudables los movimientos y corrientes en el sentido descrito.

El estudio y la investigación de los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, en el caso del trabajo de investigación que nos ocupa, acerca de un presupuesto participativo, cobra mayor relieve. No nos vamos a ocupar de la participación de los ciudadanos

² Vid. Belloso Martín, N. "Estrategias y procesos de negociación en las instituciones públicas y en la participación política". En Clovis Gorzevski coord., *Direitos Humanos e participacao politica*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, (Brasil) 2010 (En prensa).

a través del voto, de las asociaciones o de la protesta callejera sino de la investigación de un mecanismo organizado que permite escuchar la voz de la ciudadanía en los procesos presupuestarios de toma de decisiones³.

Pueden apuntarse diversos los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones:

- 1) Experiencias basadas en organizaciones (Consejo social de bienestar social en Barcelona).
- 2) Experiencias basadas en los ciudadanos individuales (Internet como instrumento de participación; Jurados ciudadanos en el reino Unido).
- 3) Mecanismos de carácter mixto: ciudadanos y asociaciones trabajando conjuntamente (es el caso del presupuesto participativo). Se trata de una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo. Se cuenta con mecanismos que permiten que la ciudadanía, bajo formas organizativas que combinan la participación directa y la delegación, así como la territorialización y la sectorialización de las demandas y actuaciones, establezca las prioridades presupuestarias del gobierno local, la fiscalidad y el gasto, incluso hasta la política de personal del Consistorio. Aquí gobierno y ciudadanos deciden conjuntamente⁴.

Hemos tomado como punto central de referencia este último modelo citado, el del presupuesto participativo, principalmente el de Porto Alegre (Brasil) aunque en nuestro país hay otras experiencias (Belo Horizonte). No es un proceso simple. Son muchos los interrogantes que se pueden plantear al respecto: ¿Existe correlación entre el color político -ideología política- y

³ Para ocuparnos del presupuesto participativo deberíamos partir del debate de si es justo o no pagar impuestos. Sin embargo, esto ampliaría en demasía nuestro trabajo. Vid. Dworkin, R., "Impuestos y legitimidad". En *La democracia posible*. Barcelona-Buenos Aires: Paidós, 2008, pp.119-162.

⁴ Concretamente, en el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre se cuenta con un plan de inversiones en tres etapas: 1) base popular y asamblearia (marzo-julio); 2) Político-institucional (julio-septiembre); 3) Técnica (octubre-diciembre).

El modelo de Porto Alegre ha cambiado en función de tres criterios: a) Grado de prioridad por cada Asamblea de distrito (criterio democrático), b) Nivel de déficit de cobertura que presenta cada distrito con respecto a la infraestructura o servicios (criterio redistributivo); c) Población total del distrito (criterio lineal).

la mayor extensión e intensidad de las experiencias participativas? Los propios políticos locales se deben enfrentar a un dilema: si la ley pone en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tiene para redistribuir ese poder? No cabe olvidar que el objetivo prioritario de los gobernantes de la prefectura es ganar las siguientes elecciones para seguir manteniéndose en el poder. Por eso, los gobernantes sólo cederán espacios públicos a instrumentos participativos que creen poder controlar y de los que esperan una colaboración activa o pasiva para mantener el apoyo electoral de los ciudadanos. Las Prefecturas tienen miedo a abrir procesos participativos que no les ofrezcan garantías de control sobre el resultado. Pero también puede suceder que esa participación social se vea favorecida por el buen resultado mediático que va a suponer para el alcalde que les deje participar. ¿Cómo resolver las situaciones en las que, cuando esta presión participativa existe, terminen siendo las elites políticas quienes lideren este proceso de conversión de las mismas en un mecanismo organizado?

En la elaboración del presupuesto la ciudadanía pueda analizar la totalidad de las dificultades y necesidades, apuntar primacías, decidir el cronograma de atendimento de esas prioridades y acompañar su ejecución. Por tanto, el proceso de participación no debe ser meramente homologatorio o limitarse a hacerlo efectivo para dar cumplimiento a la normativa reguladora. Se debe concretar, en el proceso de elaboración, por el poder ejecutivo y discutir por el legislativo, la plena participación del ciudadano, para que no se trate de instancias meramente homologatorias de decisiones pre-constituidas.

La práctica de la ciudadanía depende de la reactivación del espacio público (personas actuando colectivamente y deliberando sobre asuntos que afectan a la comunidad política). Al mismo tiempo, la práctica de la ciudadanía resulta esencial para la constitución de la identidad política, asentada en valores de solidaridad, autonomía y reconocimiento de la

diferencia. Por tanto, la participación popular, más que una nueva forma de ejercicio de poder político en lo Estado, más que un mecanismo que permite la corrección de la oligarquía, más que un principio jurídico orientador del proceso interpretativo, es un mecanismo que garantiza la eficacia social de la Constitución. La legitimación popular, sin duda, deriva lógicamente y directamente de la forma de gobierno, del tipo de Estado (Democrático de Derecho) elegidos por el constituyente.

En el presente trabajo de investigación pretendemos reflexionar sobre el presupuesto público y la concreción de la democracia participativa y consecuente consolidación de la ciudadanía, en una rediscusión del proceso legislativo presupuestario a partir de la propuesta de construcción del derecho social condensado de George Gurvich.

En el Capítulo I comenzaremos partiendo del contexto del Estado y de la sociedad civil. El Estado se caracteriza por la dominación racional/legal, lo que hace posible la impersonalidad y racionalidad del ejercicio del poder. Esa característica fundamental la diferencia de la organización patrimonial del Estado, que opera según criterios personales en el establecimiento de las relaciones del poder y que se instituye como un discurso modernizador del Estado y de la condición para la democracia liberal. La sociedad civil se refiere al espacio de las acciones de clase voluntarias que giran sobre intereses, intenciones y valores.

En el Capítulo II nos ocuparemos del presupuesto público y de la participación popular, temas pertinentes e insertados en el contexto del Estado y de la sociedad civil. El presupuesto público, junto con la participación popular, necesaria al legislador, legitima el proceso legislativo presupuestario así como todo el proceso de elaboración de las normas presupuestarias –tanto de Brasil como de España-.

En el Capítulo III prestaremos especial atención a los vínculos que se establecen entre Constitución, democracia participativa y ciudadanía, destacando, entre otros aspectos, la democracia como espacio de discusión y participación, más allá de la igualdad de los derechos en la democracia.

En el Capítulo IV analizaremos la propuesta del derecho social condensado de Gurvitch. George Gurvitch es uno de los pensadores sociales que defendía un sistema de comprensión global del fenómeno humano, buscando una unión entre una filosofía pluralista, una formación fenomenológica y las adquisiciones de la sociología de inspiración más positivista. Así, el derecho social en Gurvitch descubre una nueva estrategia de la construcción y de la legitimación de las decisiones públicas, que incluyen el proceso legislativo especialmente en relación a las decisiones del carácter administrativo.

Por último, en el Capítulo V nos ocuparemos de la relación entre el derecho social y el proceso legislativo presupuestario, aprovechando la aportación del derecho social condensado de Gurvitch a la sociedad civil como exponente posible de la ciudadanía y de la democracia participativa. Presentaremos, también, la función del poder legislativo en el proceso presupuestario y la elaboración de la propuesta presupuestaria, así como el derecho de asamblea y de manifestación. A partir del derecho social condensado de Gurvitch podremos proponer algunas estrategias para la implantación del proceso legislativo social presupuestario en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, exclusivamente con el propósito de dejar la puerta abierta a la realización de futuras investigaciones.

Terminaremos con unas conclusiones y el elenco de la bibliografía utilizada.

La metodología que hemos utilizado ha sido tanto bibliográfica, como estadística y de campo, así como encuestas y asistencia personal a algunas

de las deliberaciones del presupuesto en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), uno de los exponentes en el mundo del “presupuesto participativo”.

CAPÍTULO I

ESTADO Y SOCIEDAD

1.1. El concepto de Estado

El Estado es un segmento geográficamente limitado de la sociedad humana unido por una común obediencia a un único soberano. El término puede hacer referencia tanto a una sociedad en su conjunto, como, de modo más específico, a la autoridad soberana que la controla.

El término Estado encuentra su origen en una palabra latina, *status*, que salvo esporádicas utilizaciones sólo alcanza esta dimensión política nueva con Maquiavelo: “*Tutti li stati, tutti e’ dominio che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o republiche o principati*”.⁵

Esto no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano o el de *res pública*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra *status* exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba.⁶

⁵ Ferreirós, A. I. “Sobre el concepto de Estado”. In J. L. Abadía; A. I. Ferreirós; S. Sanchez-Lauro. *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII: homenaje al profesor Jesús Lalinde Abadía*. pp. 213-240. Barcelona: Universitat de Barcelona, p. 221-222, 1990.

⁶ De La Cueva, M. *La idea del Estado*. 4 edición. México: Fondo de Cultura Económica, p. 47, 1994.

Con la evolución del derecho a través del tiempo, el Estado ha adquirido otra significación. Para algunos tratadistas, se trata de un gran órgano viviente, para otros, una gran institución, una persona jurídica en grande. Son diversas las denominaciones que ha forjado la doctrina con respecto al Estado, según el tiempo y la óptica con que se le enfoque.

Según indica la anterior definición, el concepto de Estado está íntimamente relacionado con el concepto de soberanía, que fue desarrollado con anterioridad por la teoría jurídica. Se basa en la hipótesis, esencialmente legalista, de que toda sociedad política está o debe estar unida bajo una determinada autoridad jurídica.

Puesto que las normas que emanan de diversas autoridades entrarán probablemente en conflicto, es lógico que no pueda existir una legalidad establecida en el país si no hay en el mismo una autoridad legislativa suprema, cuyas decisiones sean definitivas. Por otra parte, si el derecho de este país debe prevalecer, ha de estar respaldado por sanciones efectivas. Así, el poder coercitivo al igual que la autoridad jurídica, son ambos esenciales en el concepto jurídico de soberanía. El Estado es un territorio en el que una única autoridad ejerce poderes soberanos tanto *de iure* como *de facto*.

Si partimos de la idea de que el Estado está configurado por un poder soberano que se ejerce sobre una comunidad nacional asentada sobre un territorio patrio determinado y no prestamos atención, en estas circunstancias, a la adjetivación – soberano, nacional, patrio – sería fácil caer en la tentación de afirmar que ha existido siempre Estado. Si valoramos en su justa medida esta adjetivación, estaremos en condiciones de afirmar que si teóricamente toda organización política supone un poder, una comunidad de hombres y un territorio, sin embargo la forma de relacionarse y de integrarse estos tres elementos y sus características son diferentes; y estas diferencias son aquellas que permiten clasificar las distintas organizaciones políticas que se han sucedido a lo largo de la historia, incorporándose entre ellas el Estado, que sería así una realidad política temporal y

especialmente delimitada, de la que se construiría un concepto igualmente histórico.⁷

En la historia del pensamiento político el término *Estado* ha tenido amplia aceptación, tanto como concepto normativo como concepto descriptivo. Los teóricos normativos, convencidos de que la concentración de poderes coercitivos en manos de una sola autoridad establecida es indispensable para el mantenimiento del orden público en un territorio determinado, han tratado de demostrar a menudo que la obediencia al Estado es la forma más elevada de obligación política.

El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado como una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso de la fuerza legal. Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Al proponer el concepto de aparato ideológico de Estado, Althusser tiende a ampliar el concepto de Estado y a agregar nuevos elementos a la teoría marxista clásica del Estado como poder de clase y aparato represivo. Para hacer progresar la teoría del Estado es indispensable tener en cuenta no solamente la distinción entre poder de Estado y aparato de Estado, sino también otra realidad, que si bien está manifiestamente junto al aparato

⁷ Ferreirós, A. I. "Sobre el concepto de Estado", cit., p. 216.

(represivo de Estado), no se confunde con él. Llamaremos a esta realidad por su concepto: los aparatos ideológicos de Estado.⁸

El valor fundamental del concepto “Estado” en el orden histórico reside en su contribución normativa al desarrollo inicial de las instituciones políticas occidentales. Cuando la palabra “Estado” apareció por primera vez con su sentido actual, en el curso del siglo XVI, su significado era claramente revolucionario. Los que lo utilizaban eran conscientes de que se oponían a las tradiciones políticas existentes. Para ellos, el Estado no era una realidad presente, sino un objetivo deseable. Dando un nuevo significado al viejo concepto de “soberanía”, que equivalía entonces a “reino”, esperaban superar el pluralismo tradicional de las organizaciones políticas occidentales y situar, por consiguiente, el mantenimiento del orden público sobre cimientos nuevos y más sólidos. Sus esfuerzos tuvieron un éxito considerable. Durante varios siglos, el establecimiento y el mantenimiento de los Estados fueron generalmente aceptados como el objetivo propio de la acción política. En la etapa de formación del pensamiento y de las instituciones políticas del mundo moderno, esta creencia fue el elemento configurador.

A su vez, la formación del Estado moderno estuvo orientada por la teoría política liberal, con base en el postulado de que el individuo debe ser sometido mínimamente a una limitación de orden política.⁹ El liberalismo exigía la supremacía del individuo, de tal forma que la existencia de un Estado solo era justificable en la medida en que preservase al individuo y sus iniciativas. Por lo tanto, la función del Estado quedaba restringida al mínimo necesario.¹⁰

Cuando nos referimos al Estado, directa o indirectamente, estamos

⁸ Buci-Glucksmann, C.; Garavaglia, J. C. *Gramsci y el Estado: hacia una teoría materialista de la filosofía*. 3. ed. Madrid: Siglo XXI de España, 1978, p. 86.

⁹ Avritzer, . p. 83, 1999.

¹⁰ Streck, L.; Bolzan, p. 53, 2000.

haciendo referencia al orden jurídico, ya que desde Max Weber, se puede reconocer la forma específica de legitimidad del Estado moderno en el hecho de que sus órdenes sean reconocidas como vinculantes puesto que son legales, ya que se promulgan en conformidad con las normas generales. La participación del Estado, como persona jurídica de derecho público, en la vida social, es indiscutiblemente amplia en todos los momentos de la cultura occidental, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, y ha adquirido un contenido económico y social que le legitima para establecer un nuevo orden de trabajo y distribución de bienes.

Se puede afirmar que este modelo de Estado corresponde al que se denomina como Social de Derecho, ya que se preocupa por el mercado y las relaciones de capital, interesado en garantizar algunos derechos mediante las garantías fundamentales.¹¹

1.2. El Estado de derecho

El Estado de Derecho es aquel en que sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente que se conoce como Estado de derecho formal.

El concepto de Estado de derecho se desarrolló durante el liberalismo y encuentra, entre sus fuentes filosóficas, las obras de Kant y de Humboldt. Ambos llegaron a la conclusión de que la acción estatal tiene como límite la salvaguardia de la libertad del individuo. Aunque la idea aparecía claramente en sus escritos, el primero que utilizó la expresión (*Rechtstaat*) fue el jurista y político alemán Robert von Mohl.¹²

¹¹ Leal, R. G. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 29-30.

¹² Abendroth, W. “ El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”. En: Abendroth, W. et al. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

El concepto de Estado de derecho según Raz¹³, es que “la gente debe obedecer el derecho y regirse por él”. O sea, la idea fundamental del Estado de derecho es que todos, absolutamente (gobernados y gobernantes) obedezcan al derecho, se rijan por él. Para que ello suceda, o sea, para que el derecho sea obedecido y, por tanto, sea capaz de guiar el comportamiento de las personas, es preciso que el derecho esté construido de una manera específica.

Así, la esencia de un Estado de Derecho consiste en (la pretensión de) que el derecho guíe el comportamiento de las personas (es decir alcance plena efectividad); ésta no es en sí misma una virtud moral, sino “una condición necesaria para que el derecho sirva directamente a cualquier buen propósito”; pero como el derecho no es sino una forma de organización social, “un instrumento”, éste puede ser utilizado para una gran variedad de propósitos”, aunque no todos adecuados, buenos o correctos:

como otros instrumentos, el derecho tiene la específica virtud, moralmente neutra, de ser neutral en cuanto al fin para el cual el instrumento es empleado, esto es, la virtud de la eficiencia; la virtud del instrumento como instrumento: para el derecho esta virtud es el Estado de Derecho. Así, el Estado de derecho es una virtud inherente al derecho, pero no una virtud moral en cuanto tal.¹⁴

El Estado de derecho se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; el poder del Estado queda sometido al orden jurídico en vigor por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz porque se utiliza en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

¹³ Raz, J. “El Estado de derecho y su virtud”. En: Carbonell, M.; Orozco, W.; Vázquez, R. (coord.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002, p. 17.

¹⁴ Raz, J. *Op. cit.*, p. 30-31.

Históricamente, el Estado de derecho es una conquista, lenta y gradual, hecha por gentes e individuos que, frente a poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para su persona y sus bienes. Hoy el espectro se ha ampliado hacia la exigencia de protección efectiva para otras manifestaciones de la libertad y se ha abandonado el terreno de los individuos para desplazarse hacia el de las instituciones.¹⁵

El Estado de derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que establece la misma, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos.

Sin embargo, no basta con que exista una autoridad pública sometida al derecho. Para estar en presencia de un verdadero y auténtico Estado de derecho, el ordenamiento jurídico del respectivo Estado, debe reunir una serie de características que dan origen a un Estado de derecho real o material. El concepto de Estado de Derecho se explica por dos nociones: El Estado de Derecho en sentido formal y el Estado de Derecho en sentido material.

El Estado de derecho está formado por dos componentes: el Estado (como forma de organización política) y el derecho (como conjunto de las normas que rigen el funcionamiento de una sociedad). En estos casos, por lo tanto, el poder del Estado se encuentra limitado por el derecho.

Cuando nos referimos al Estado de derecho, en la era contemporánea, se pueden subrayar como características las descritas por Elías Díaz¹⁶:

¹⁵ Villegas, O. S. C. G. "Estado de derecho: ¿para qué? ¿para quién?" En: Mesa Redonda *El Estado de Derecho en México: retos y perspectivas*, organizada por La Cámara Nacional de La Industria de Radio y Televisión, oct. 2002. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/ESTADO%20DE%20DERECHO.CIRT.pdf>>. Acceso el 02 de febrero de 2010.

¹⁶ Díaz, E. *Estado de derecho y sociedad democrática*. 8. ed. Madrid: Taurus, 1992, p. 31.

- a) El imperio de la ley: ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la Administración: actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídica formal y efectiva realización material.

Un Estado de derecho en el sentido formal es aquel donde la ley es el instrumento preponderante para guiar la conducta de los ciudadanos. La transparencia, predecibilidad y generalidad están implícitas en el mismo. Esto conlleva que se faciliten las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos; y ayuda al desarrollo económico sostenible y a la paz social. Para un Estado de Derecho efectivo es necesario: que el derecho sea el principal instrumento de gobierno; que la ley sea capaz de guiar la conducta humana; que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente.

En un Estado de derecho en sentido material, la observación de las leyes sería inútil e ineficaz si no se pudiera garantizar que las leyes mismas son las garantes de los derechos fundamentales. Por lo tanto, los elementos formales del Estado de Derecho se han desarrollado y ampliado por parte de elementos materiales del Estado, en particular mediante la adopción de normas que protegen los derechos fundamentales.

Sin Estado de derecho no existe democracia. Por ello, el tema aparece como un punto relevante en la agenda de los procesos de transición, normalización y consolidación democráticas. Por supuesto, un Estado de derecho no se da por generación espontánea ni depende sólo de la voluntad o decisión de algún actor político en particular. Su construcción es un proceso que involucra a todos los actores políticos relevantes y a la ciudadanía, y no se extingue en la edificación de un sistema jurídico o constitucional. El Estado de derecho se expresa y realiza en la norma legal,

pero también en la definición y el funcionamiento efectivo de las instituciones, así como en la cultura y las prácticas políticas de los actores.¹⁷

En el Estado de derecho prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres, al tiempo que se reconocen y garantizan las libertades de los ciudadanos. Por ello, es un patrimonio común que debe ser creado, protegido y consolidado responsablemente por todos los actores políticos. Es una plataforma compartida que previene y, en su caso, castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden político. Orden que, cabe precisar, no es inmutable, ya que el Estado de derecho democrático brinda los espacios y los procedimientos legítimos para la libre confrontación de los proyectos y los programas políticos que buscan dotar de contenido sustantivo a los regímenes democráticos. De esta forma, el Estado de derecho democrático está abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social, y puede considerarse, con toda justicia, como una conquista de la civilización del pensamiento y la acción política.

El Estado de derecho es, así, la forma privilegiada en que se expresa la legitimidad de las sociedades modernas. Según el sociólogo alemán de principios del siglo XX, Max Weber, las sociedades pre-modernas se caracterizaban por que el consenso formado alrededor de sus gobernantes no podría haber sido calificado de racional. El poder tradicional era legitimado por el respeto a los costumbres de un orden establecido o por el carisma del líder en una relación personal con los gobernados. Por el contrario, la legitimidad del Estado moderno reposa exclusivamente en un ejercicio del poder de acuerdo con normas generales y abstractas.¹⁸

¹⁷ Zepeda, J. R. "Estado de derecho y democracia". *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 12. México: Instituto Federal Electoral, 1998.

¹⁸ Weber, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Esta forma de Estado posee, a diferencia de sus antecesoras, una definición racional y legal. Pero debe recordarse que la legitimidad es la expresión política de la aceptación ciudadana de las instituciones públicas. En este sentido, la legitimidad del Estado de derecho depende, en última instancia, de la voluntad de los ciudadanos de mantener y utilizar sus instituciones legales.

Como explica Gómez¹⁹:

La legitimidad del Estado moderno se basa en su legalidad. Sin embargo, la legalidad implica algo más que la concordancia del poder estatal con un orden jurídico vigente. La legalidad sólo puede generar legitimidad si se supone ya la legitimidad del orden jurídico. La noción de legitimidad implica que ese orden jurídico es reconocido como válido y que, de hecho, es utilizado por los miembros de la sociedad para coordinar sus acciones.

Por ello, el Estado de derecho no es una estructura legal inmutable. Depende, para su conservación y reforzamiento, de la acción ciudadana. En ello radica su fuerza y también su debilidad. En ello reposa su pasado y su vulnerabilidad a los desafíos del futuro.

Uno de los grandes objetivos del Estado de derecho es el control del poder y la protección del individuo. La realización del ordenamiento debe producirse siempre respetando la libertad individual y, en suma, los derechos de las personas. Este criterio *favor libertatis* en la interpretación y aplicación de las normas forma parte del contenido esencial de la cláusula del Estado de derecho.

1.3. El concepto de sociedad y de sociedad civil

El concepto de sociedad se ha clarificado actualmente en dos sentidos principales: como el término más general para el cuerpo de instituciones y relaciones dentro del cual vive un grupo de personas

¹⁹ Gómez, E. S. *Legitimidad y racionalización*. Barcelona: Anthropos-UAM, 1994, p. 277.

relativamente grande (una sociedad específica como la sociedad de un país), y como el término más abstracto para las condiciones en las que se forman tales instituciones y relaciones (la sociedad humana).

Por tanto, una sociedad es la agrupación de personas (al menos dos) que se unen con vista a objetivos comunes. Así reconocemos sociedades formadas por familias, que a su vez se agrupan en unidades mayores, conformando pueblos o naciones. No todo grupo de personas implica la existencia de sociedad. Ésta existe con vista a proyectos comunes. En fin, la sociedad es el conjunto de individuos que comparten una cultura, y que se relacionan interactuando entre sí, cooperativamente, para formar un grupo o una comunidad.

A su vez, la sociedad civil, como concepto de la ciencia política, designa a la diversidad de personas con categoría de ciudadanos que actúan generalmente de manera colectiva para tomar decisiones en el ámbito público que conciernen a todo ciudadano fuera de las estructuras gubernamentales.

En los últimos años, el concepto de sociedad civil ha sufrido nuevas interpretaciones. La doctrina²⁰ tiende a coincidir en que es preciso distinguir, dentro de la sociedad, al menos cuatro sectores: el coercitivo o sector público estatal; el lucrativo, que coincide genéricamente con el mercado; el voluntario o no lucrativo, al que puede denominarse más propiamente sociedad civil y el del hogar, constituido por la familia y el vecindario.

La existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia. Sin ella, no hay Estado

²⁰ Oszlak, O. "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras". En: Kliksberg, B. (comp.). *El rediseño del perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

legítimo.²¹ Para Habermas²², la sociedad civil tiene dos componentes principales: por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilar la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados. Así, la sociedad civil contiene un elemento institucional definido básicamente por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneos, y un elemento activo, transformador, constituido por los nuevos movimientos sociales.

Para Habermas, la sociedad civil se estructura en torno al espacio de la opinión pública, cuya trama comunicacional le da consistencia. El espacio público-político es una estructura de comunicación que queda enraizada en el mundo de la vida a través de la sociedad civil. La opinión pública no es una organización ni una institución, es un fenómeno o un espacio social, definido como:

Una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas en torno a temas específicos. Al igual que el mundo la vida en su totalidad, también el espacio de la opinión pública se reproduce a través de la acción comunicativa, para la que basta con dominar el lenguaje natural; y se ajusta a la inteligibilidad general de la práctica comunicativa cotidiana.²³

Esto supone superar la visión de una razón tecnocrática, y abrirla al ciudadano común, que es capaz de participar de la práctica comunicativa cotidiana, que puede opinar y someter a discusión intersubjetiva sus visiones sobre lo que es adecuado, bueno y justo para su sociedad. El

²¹ Touraine, A. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 65.

²² Habermas, J. *Teoría da ação comunicativa*. Buenos Ayres: Tecnos, 1996.

²³ Habermas, J. *Facticidad y validez*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005, p. 440.

espacio público, por su continuidad con la vida privada, estructura la sociedad civil como un ámbito propio y queda constituida por:

Esa trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que –junto con la cultura y con la personalidad– es la sociedad.²⁴

La sociedad civil en Habermas, se compone de las asociaciones y organizaciones voluntarias, no estatales y no económicas, que surgen de forma más o menos espontánea, y que arraigan las estructuras comunicativas de la opinión pública en el mundo de la vida, ya que recogen las resonancias de los problemas en los ámbitos de la vida privada y elevándoles la voz, los transmiten al espacio de la opinión pública política. Son ciudadanos organizados, que desde la vida privada, buscan interpretaciones públicas para sus intereses y que influyen en la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas.

En Hegel la sociedad civil es un momento intermedio entre la familia y el Estado, instancias con las cuales forma un sistema triádico. En esa perspectiva, la sociedad civil, más que una instancia situacional, constituiría una instancia de activas relaciones entre los sujetos sociales. La sociedad civil en Hegel se divide en tres momentos: un sistema de las necesidades; administración de justicia y policía, (junto con las corporaciones), lo que implica la función judicial y la función administrativa, (Estado de policía); en donde solo el primero corresponde a las relaciones económicas.²⁵

La sociedad civil puede ser expresión y alimentar, tanto tendencias democráticas, esto es de ampliación de la participación ciudadana en los procesos de elección, gestión y distribución del poder y la riqueza, como de otras tendencias, incluidas las autoritarias.

²⁴ Habermas, J. *Facticidad*, cit., p. 447.

²⁵ Bobbio, N. *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 186.

Como apunta Torres-Rivas²⁶ “[...] los hábitos colectivos, el retraso cultural, las tradiciones que alimentan la cultura autoritaria, etc., se originan aquí en la sociedad civil”.

La noción de sociedad civil al designar la forma o las formas de asociación y organización social que regulan las relaciones entre los miembros de una comunidad, describe al Estado en sí. Bobbio, cuando trata de la sociedad civil, se está refiriendo al espacio donde se ubica el fenómeno de la opinión pública, entendida como la expresión pública de consenso y disenso con respecto a las instituciones y donde se ubican las nuevas fuentes de legitimación del poder. Este tipo de sociedad civil (que crea opinión pública) solamente se manifiesta plenamente en las democracias; porque como resalta el autor, un Estado sin opinión pública (en el que la sociedad civil es absorbida completamente en el Estado) es un Estado autoritario.

También se entiende por sociedad civil “aquellas formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades”.²⁷ Así, la sociedad civil aspira a influir, no a participar directamente ni en el poder del Estado ni en la producción económica. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, cabe señalar que la sociedad civil es una expresión particular de la asociatividad.

Como agrega Putnam²⁸, no hay oposición entre interés propio y altruismo, pues los ciudadanos en una comunidad cívica no requieren ser

²⁶ Torres-Rivas, E. “Las aporías de la democracia al final del siglo”. En: González, H.; Schmidt, H. (orgs.). *Democracia para una nueva sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997, p. 10.

²⁷ PNUD. *Desarrollo Humano en Chile 2004: el poder, ¿Para qué y para quién?*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 218.

²⁸ Putnam, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000, p. 175.

altruistas, sino que persiguen lo que Tocqueville llamó el “interés propio adecuadamente entendido”.

De ahí que una sociedad participativa probablemente será una sociedad más democrática, porque las decisiones se tomarán buscando acuerdos o buscando distintos grados de convergencia, de intereses y derechos.

1.4. El dualismo Estado/sociedad civil

Se ha afirmado que el dualismo Estado/sociedad civil es el más importante dualismo del moderno pensamiento occidental. Según esta concepción, el Estado es una realidad construida, una creación artificial y moderna cuando se compara con la sociedad civil. En este siglo, nadie expresó esta idea mejor que Hayek: “Las sociedades se forman pero los Estados se hacen”.²⁹

La modernidad del Estado constitucional del siglo XIX se caracteriza por su organización formal, unidad interna y soberanía absoluta en un sistema de Estados y, principalmente, por su sistema jurídico unificado y centralizado convertido en un lenguaje universal por medio del cual el Estado se comunica con la sociedad civil. Ésta por el contrario, está concebida como el dominio de la vida económica, de las relaciones sociales espontáneas orientadas por los intereses privados y particulares.

No obstante, el dualismo Estado/sociedad civil ha resultado equívoco y, de hecho, contiene contradicciones y está sujeto a constantes crisis. El principio de la separación entre Estado y sociedad civil abarca tanto la idea de un Estado mínimo como de un Estado máximo, y la acción

²⁹ Santos, B. S. *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre, 1998, p. 140.

estatal es simultáneamente considerada como un enemigo potencial de la libertad individual y como la condición para su ejercicio.

Como destaca Bobbio³⁰, el origen de la dicotomía sociedad civil-Estado se les atribuye a Hegel y a Marx. Bobbio hace un repaso del tratamiento de este concepto y de su relación con el Estado a través de distintos autores, sin respetar estrictamente la sucesión histórica. Ello puede obedecer a su pretensión de poner en evidencia aquellas concepciones que ejercen una influencia mayor en la forma en que, predominantemente, se entiende hoy este concepto.

En el caso de Marx, se establece una estrecha relación entre sociedad civil e infraestructura. Como dice Bobbio³¹, para Marx el momento de la sociedad civil es infraestructural, en contraposición a la superestructura político-ideológica en la que tiene lugar el Estado. En tal concepción no hay ambigüedad alguna entre un concepto y otro; cada uno tendría su lugar en instancias distintas de la sociedad como un todo.

Pero como este mismo autor destaca, aun desde la perspectiva marxista hay un tratamiento diferencial del concepto de sociedad civil y de la dicotomía, así como de la relación sociedad civil-Estado. En Gramsci³², por ejemplo, el Estado representa el momento político a través del cual se ejerce la fuerza para conservar el poder, e intenta recuperar el concepto iusnaturalista de sociedad civil, como sociedad basada en el consenso. Pero, al igual que el Estado y la sociedad política, el momento de la sociedad civil es superestructural. La divergencia está en que, para el pensamiento iusnaturalista la sociedad del consenso es el Estado; mientras que para Gramsci la sociedad del consenso es aquella destinada a surgir de la disolución del Estado.

³⁰ Bobbio, N. *Op. cit.*, p. 184.

³¹ Bobbio, *ibídem*, p. 185.

³² Bobbio, N. *Op. cit.*, p. 185-186.

Para Bobbio, lo que caracteriza y diferencia al Estado con respecto a la sociedad civil son las relaciones que sólo el Estado y no la sociedad civil mantiene con los demás Estados, de manera que sólo el Estado es el sujeto de la historia universal con que se concluye el movimiento del espíritu objetivo.

Oszlak³³ presenta las relaciones entre Estado y sociedad mediante tres procedimientos diferentes: en el funcional o de la división social del trabajo; en el material o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación o de la correlación de poder. En el caso de las relaciones funcionales, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten un ámbito de intervención común (servicios educativos, transporte, investigación y desarrollo) representado en la zona compartida que exige, por parte del Estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también – según los casos – diversas formas de regulación y promoción de la actividad privada. En el plano fiscal y redistributivo, cada esfera participa en la distribución del excedente social pero la zona de superposición expresa la masa de recursos que el Estado nacional extrae de la sociedad y devuelve a la misma a través de gastos, transferencias o inversiones que favorecen a determinados sectores, cumpliendo un papel redistributivo. En las relaciones de dominación, también se representan simbólicamente los recursos de poder que pueden movilizar el Estado y la sociedad, distinguiéndose una zona común que pretende expresar el espacio de legitimación del poder por parte de la sociedad y que, en tanto se mantiene, puede considerarse como recurso de poder del Estado.

Según Grau³⁴,

³³ Oszlak, O. “Estado y Sociedad: ¿reglas de juego?” En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008. Disponible en: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/oszlakos.pdf>>.

³⁴ Grau, N. C. “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, n. 4, 1995.

En América Latina, además de aquellas reformas en la institucionalidad que atañen específicamente al sistema político en sus ejes Poder Ejecutivo-Poder Legislativo y partidos políticos, existen en curso un conjunto de transformaciones en las relaciones Estado-sociedad, desarrolladas desde las instancias gubernamentales, que intentan poner en movimiento directamente a esta última. La naturaleza y grado de tales transformaciones son dependientes fundamentalmente de la matriz socio-política dominante en cada país y, en particular, del papel que cumplan los partidos políticos en esa matriz de intermediación, tanto como de la fortaleza y capacidad de movilización de la organización social. Sin embargo, puede convenirse que hay estrategias comunes cuya capacidad de aportar a la construcción de la esfera pública en los términos referidos, requiere ser estudiada, de modo que se facilite la comprensión de las condiciones que pueden aumentar su viabilidad.

En la actualidad coexisten o se mantienen en la mayoría de los casos como una tendencia omnipresente en los regímenes políticos, oponiéndosele a esta concepción neoconservadora tendencias sociales y políticas que demandan una ampliación de la democracia política y social como parámetro de la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad Civil, concibiendo el ejercicio de ciudadanía como un derecho público y no privado. Los procesos de democratización se enfrentan ante el desafío de la inestabilidad que produce la indeterminación de los límites de la política y, por consiguiente, el conflicto en torno a ellos en un marco caracterizado por la fragmentación de la acción colectiva y, por tanto, de una redefinición del concepto de ciudadanía, una aguda desintegración social, y una creciente concentración de las decisiones políticas, ya no sólo desde las elites burocráticas internas sino cada vez más transnacionales. Además la democratización se enfrenta a una pérdida de legitimidad de los mecanismos tradicionales de hacer política, principalmente en sus ejes de parlamento y partidos, tanto como en la aparición de nuevos actores que reclaman una visión renovada de la propia democracia.

En este contexto, la democratización pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado-Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un dato fundamental para la construcción de la

democracia y de la ciudadanía, redundando en la propia democratización del Estado. Así, la participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, inserta en una estrategia de democratización del Estado, se presenta como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interfaz o intermediación entre el Estado, la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a las mismas.

Lo anterior es manifiesto que la democracia liberal representativa no garantizaría por sí misma el ejercicio real de ciudadanía, lo que se explicaría por los déficits de la política así como por la evolución de los derechos ciudadanos. Para Jordi Borja³⁵ los procesos de desarrollo de la ciudadanía son procesos conflictivos, de confrontación y de diálogo social que idealmente al final llevan a una nueva formalización política y jurídica. Estos procesos se pueden expresar en dimensiones diferentes: a) entre movimientos sociales e instituciones, o con otros actores sociales, como por ejemplo la lucha por el sufragio universal sin limitaciones, el derecho a huelga, etc.; b) entre instituciones o sectores de los aparatos del Estado, como entre parlamento y gobierno, o de estos con el sistema judicial; c) entre instituciones o sectores del Estado y colectivos sociales o culturales vinculados a territorios determinados.

En tal sentido, el ejercicio de la ciudadanía se ha transformado al compás de las transformaciones estructurales de la sociedad. Los cambios operados en el aparato estatal y en el régimen político han incidido enormemente en las concepciones ideológicas y demandas de los diversos actores colectivos y sujetos sociales, configurando un nuevo escenario de participación totalmente distinto al de algunas décadas atrás.

³⁵ Borja, J. "Ciudadanía y globalización". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, n. 22, Febrero 2002.

El Estado, al compartir responsabilidades con las asociaciones solidarias de la sociedad civil y devolver responsabilidades a la sociedad civil, permite consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que éstas definan y administren las respuestas frente a los problemas que encaran. Estas instancias tienen mayor conocimiento de los problemas, mayor potencial creativo para el diseño de soluciones y ejercen un mejor control de las acciones que las involucran.

El Estado debería tener un papel primordial en relación con su poder de regulación para evitar las fragmentaciones que producen las desigualdades del mercado en la oferta de servicios básicos para la población. Asimismo, debería estimular y articular las energías sociales, corregir las desigualdades, controlar la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de los recursos por parte de la sociedad civil.

Lo que se ve, sin embargo, en la mayoría de los Estados es su participación activa como organización con un verdadero fin en sí mismo que es, en definitiva, una perversión del concepto de Estado. En general, lo que se percibe hoy en día, es el poder que el Estado tiene de jugar con las posibilidades de la vida práctica de las personas, ya que es quien decide, en última instancia, sobre la educación, la salud, infraestructuras y otras cuestiones que determinan la vida de las personas. Tener un Estado presente, participativo y dinámico, no es algo malo, sin embargo, hoy, es casi imposible imaginar una sociedad sin una matriz de poder como el imperio de la ley.

En otras sociedades más primitivas la figura del Estado se confunde con los dioses, donde el poder es compartido por aquellos que tienen conexiones directas con las entidades de la naturaleza como dios (rey) Sol, como en el caso de los incas o curanderos. En la actualidad, se puede decir que la sociedad no está muy lejos de este sistema al confiar en un Estado

como éste, fuerte y robusto, que impone su voluntad a la persona con la excusa de que debe mantener el orden social.

En este contexto, es posible preguntar qué clase de Estado deseamos construir y cómo se debe de relacionar ese Estado con la sociedad civil. No se puede pensar en estas dos entidades sociales de forma separada.

El reto reside en articular las posibilidades de mejora de esta relación, ampliando el alcance de la participación popular y la distribución del poder. Esto compete tanto a la sociedad organizada en sus diferentes ámbitos como al propio gobierno como representante del Estado. Es posible la apertura a nuevas formas de participación como ponen de manifiesto diversas experiencias que se pueden reproducir en diferentes lugares.

CAPÍTULO II

EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO EFECTIVACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

Al examinar la cuestión del presupuesto público, deliberadamente vamos a enumerar los elementos relativos a las cuestiones de mantener el Estado ya que el presupuesto permite, entre otras cosas, ofrecer unos servicios básicos a los ciudadanos. Si concebimos la sociedad como algo coherente y coexistente, el hecho de que el Estado recaude impuestos permite que dichos impuestos redunden en beneficio de la sociedad.

De la Cueva subraya que el Estado del tejido social debe cuidar de garantizar que los ciudadanos puedan gozar plenamente de sus derechos. Esto sólo es posible en un gobierno que recauda los impuestos y se interesa para que repercutan en un bien para la sociedad. Ya sabemos que la preparación y las decisiones sobre a qué se destinará el importe de lo recaudado es prácticamente competencia exclusiva del gobierno elegido directamente por los ciudadanos, en el ejercicio de sus competencias, sin necesidad de consulta efectiva a sus base políticas. Así, el concepto y uso de impuestos, como nos recuerda Bobbio (1994) termina siendo mal representada y acaba sirviendo al Estado y no a la sociedad.

Examinar la estructura del Estado como parte de la sociedad es una práctica que se remonta a tiempo atrás. Muchos pensadores se han ocupado de esta cuestión. Hobbes, en su famoso *Leviatán*, nos presenta al Estado como un macroántropos, con poder absoluto sobre los súbditos. De hecho, como ya hemos comentado, el Estado es parte del tejido social y sirve para organizar la vida social y proteger los derechos individuales de los ciudadanos, como defensores del liberalismo clásico y espejo de lo que vemos hoy en términos de organización democrática.

La participación popular, por consiguiente, está directamente relacionada con la cuestión de la calificación del uso del beneficio fiscal de la sociedad y a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Mediante la participación se puede decir sobre el uso de los recursos, la distribución, la planificación y las prioridades de inversión impulsadas por el poder público. Más adelante presentaremos las hipótesis en ese sentido, de manera que nos permitan entender cómo los impuestos se pueden aplicar mejor si se cuenta con una mayor participación pública en decisiones relacionadas con la inversión y con el uso de los recursos públicos.

2.1. El concepto de presupuesto

El término presupuesto tiene su origen de en el vocablo italiano “*orzare*”, es decir, “hacer cálculos”.

El presupuesto público se caracteriza por poseer una multiplicidad de aspectos: político, jurídico, contable, económico, financiero, administrativo etc. Su concepto ha sufrido cambios significativos a lo largo del tiempo, debido la evolución de sus funciones. Una clasificación simple divide la historia de la evolución conceptual del presupuesto público en dos fases: el presupuesto tradicional y el presupuesto moderno.

El presupuesto tradicional surgió en Inglaterra, en 1822. El liberalismo económico se encontraba en pleno desarrollo, con una fuerte oposición al crecimiento del gasto público, pues implicaba aumento en la carga tributaria. En el presupuesto tradicional, el aspecto económico tuvo una posición secundaria. Las finanzas públicas se caracterizaban por su “neutralidad”: el equilibrio financiero debía imponerse naturalmente y el volumen del gasto público no llegaba tener un peso significativo en términos económicos. Antes de finales del siglo XIX, cuando el Estado empezó a abandonar la neutralidad que lo caracterizó en las fases del *laissez-faire*, comenzó a intervenir como corrector de distorsiones del

sistema económico y como propulsor de programas de desarrollo. Así, el presupuesto moderno se inicia en el siglo XX. Entre sus impulsores cabe mencionar a la Comisión de Economía y Eficiencia del Presidente Taft (1919-1912) y autores pioneros como Frederick A. Cleveland, Paul T. Beisser y Edward A. Fitzpatrick.³⁶

La reforma presupuestaria en su esencia exigía que los presupuestos públicos deberían constituirse en instrumentos de administración, de forma que auxiliasen al poder ejecutivo en las etapas del proceso administrativo: programación, ejecución y control. Así, el reconocimiento de la importancia del gasto público en el sistema económico fue anterior, pero es a partir de 1930, con la doctrina keynesiana, cuando el presupuesto público pasó sistemáticamente a ser utilizado como instrumento de la política fiscal del gobierno.³⁷

Por tanto, presupuesto público, T presupuestos del Estado o presupuestos generales de los poderes públicos, constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones (gastos) que, como máximo, pueden reconocer y los derechos (ingresos) que prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio (anual).

El presupuesto público es un instrumento central que cumple tres funciones: asigna bienes públicos a la ciudadanía, redistribuye los ingresos y define las prioridades de gasto. Dado que los recursos provienen de la sociedad, todos los individuos tienen el derecho de exigir que el dinero público se recaude y se gaste de forma transparente y de acuerdo con las necesidades de la población. Para lograr ese objetivo, es necesario analizar cómo se elabora y se ejecuta realmente el presupuesto. Sin embargo, una característica de los presupuestos de todos los niveles de gobierno es que, en general, su diseño y el lenguaje utilizado sólo permiten que sean

³⁶ Giacomoni, J. *Orçamento público*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 54-57.

³⁷ Giacomoni, J. *Op. cit.*, p. 58.

comprendidos por un escaso grupo de técnicos y especialistas. De esta manera, las decisiones públicas quedan reducidas a una pequeña esfera del Estado y no reflejan de manera directa las necesidades y preferencias de la población. Estos factores afectan a la transparencia del proceso presupuestario y dificultan que la sociedad comprenda adecuadamente las decisiones presupuestarias que le conciernen. Debido a esta complejidad, el derecho de los ciudadanos a conocer la asignación de los recursos y a demandar una distribución que garantice el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, se ve seriamente limitado.³⁸

Según Muñoz Amato³⁹, el presupuesto es el plan de acción expresado en términos financieros. Conjunto de decisiones que van a determinar los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos, incluyendo las disposiciones de los recursos materiales y humanos, las formas de organización, los métodos de trabajo y las medidas de tiempo, cantidad y calidad. A su vez, el presupuesto público es el programa que dirige toda la actividad gubernamental con la función de orientar los procesos sociales y servir a los intereses del pueblo.

Para Cortes y Marshall⁴⁰, el presupuesto es un plan traducido en posibilidades financieras, constituye la médula del proceso administrativo, y el presupuesto público es un instrumento de control de las finanzas públicas. Según Reyes, el presupuesto público es el plan económico de las actividades que durante un período determinado ha de realizar el gobierno.

³⁸ Malajovich, L. "Para entender el presupuesto". *Revista Mercado*, Argentina, 23 dic. 2009. Disponible en: <www.mercado.com.ar/nota.php?id=363898>. Aseso en: 17 Mar 2010.

³⁹ Amato, P. M. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

⁴⁰ Cortes, R.; Marshall, A. "Estrategia económica, instituciones y negociación política en La reforma social de los noventa". *Desarrollo Económico*, vol. 39, n. 154, Buenos Aires, jul-sep. 1999.

Según Bastos⁴¹, la finalidad última del presupuesto público:

NURIA:

Es convertirse en un instrumento de la democracia con el que los individuos ejercen su derecho, a través de sus representantes, en lo que se refiere al seguimiento de los gastos y control de las recaudaciones tributarias que estén autorizadas en la ley de presupuestos.

El jurista concluye afirmando que el presupuesto es, por tanto, una pieza jurídica, pues una vez aprobado por el poder legislativo, entra en vigor como una ley y se ocupa de la actividad financiera de lo Estado, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos. Su objeto, por tanto, es financiero.

Según Taboada⁴², el presupuesto puede ser contemplado desde varios puntos de vista. En el aspecto económico representa un plan de la actividad financiera y, por tanto una ordenación de las necesidades públicas según su respectiva prioridad. Desde el punto de vista político supone la adopción de decisiones de gran trascendencia en la marcha del Estado. El presupuesto, en el aspecto jurídico, tiene una gran relevancia porque vincula jurídicamente la actuación económica del Estado. Por ello, tanto el Derecho positivo como la doctrina jurídica definen el presupuesto atendiendo a los efectos que produce respecto de los ingresos y del gasto público. En estos efectos radica la esencia de la institución presupuestaria. El presupuesto tiene el carácter de una mera previsión respecto a los ingresos públicos mientras que constituye una autorización limitativa para los gastos.

Destacando su naturaleza de ley, Bereijo⁴³ define el presupuesto como:

⁴¹ Bastos, C. R. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 74.

⁴² Taboada, C. P. *Derecho financiero y tributario: introducción – Derecho presupuestario, ingresos públicos no tributario*. 2. ed. Madrid: Editorial Colex, 1989, p. 51.

⁴³ Apud Taboada, C. P. *Op. cit.*, p. 52.

El acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.

Dentro de la actividad financiera pública, el presupuesto es el instrumento más importante de actuación y el que, junto con la política monetaria, tiene una mayor influencia en la corrección de los movimientos no deseados propios de una economía de mercado, dada su posibilidad de actuación como políticas compensatorias.⁴⁴

Para Lago⁴⁵, el presupuesto del Estado es un acto del poder legislativo de “autorización” del montante máximo de gastos que el Gobierno podrá realizar durante un período determinado, con las finalidades que detalladamente se especifiquen, y de “previsión” de los ingresos necesarios para cubrir esos gastos. Según el autor, esta noción de presupuesto se corresponde mal con las prácticas legislativas de los últimos años y con el oscurecimiento que los “principios presupuestarios” han sufrido con el paso del tiempo. En efecto, el significado y alcance de las reglas clásicas de anualidad, unidad, universalidad, especialidad han padecido una constante erosión hasta acomodarse a las nuevas funciones estatales y modernas técnicas presupuestarias, produciéndose numerosas excepciones o derogaciones que a veces determinan su vaciamiento de contenido y hasta la pérdida de virtualidad jurídica. Así:

Un presupuesto es el reflejo de las fuerzas tributarias de un país, del estado de su cultura, de la situación de su Hacienda, hasta de la forma de sus instituciones políticas y sociales, como que en él se reúnen todos los servicios públicos y todas las cargas que pesan sobre el contribuyente. El Presupuesto es sobre todo un instituto histórico, cuyas características se perfilan merced al influjo de variadas circunstancias de tiempo y lugar.⁴⁶

⁴⁴ Revenga, J. S. Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CEE. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, p. 27.

⁴⁵ Lago, M. A. M. Manual de derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública. Madrid: Editorial Colex, 1992, p. 69.

⁴⁶ Lago, M. A. M. *Op. cit.*, p. 70.

La aprobación de los presupuestos constituye una de las atribuciones básicas del congreso o parlamento de un país, mediante la correspondiente ley de presupuestos; es una norma legal, contemplada en diversos ordenamientos jurídicos dictada por este órgano a finales de año (generalmente los últimos días de diciembre) que regula todo lo concerniente a los presupuestos para el año siguiente. Esta ley incluye la relación de gastos que puede ejercer el Estado y los ingresos que éste debe alcanzar en el próximo año. Además, es una ley de naturaleza mixta puesto que su función es legislativa pero también de control. Por sus especiales características, la ley de presupuestos puede tener una tramitación especial o distinta de las otras leyes.

Se entienden por gastos al conjunto de erogaciones, generalmente dinerarias que realiza el Estado para cumplir con sus fines, es decir, satisfacer las necesidades de la sociedad. Por el contrario, los recursos son el grupo de ingresos que tiene el Estado, preferentemente dinero para la atención de las actividades determinadas por las exigencias administrativas o de índole económico-social. Para obtener estos recursos el Estado establece leyes tributarias que deben ser acordes a lo que garantiza la Constitución del país.

2.2. El presupuesto público como instrumento de gestión económica de las administraciones públicas

Las Cortes o Parlamentos de algunas de las monarquías medievales y el régimen presupuestario de los entes públicos tienen de alguna manera un idéntico origen o fundamento: la desconfianza del súbdito, ascendido con el tiempo a ciudadano, acerca de las verdaderas intenciones económicas o la capacidad de moderación en el uso de los fondos públicos por parte del soberano o de los administradores de la cosa pública.⁴⁷

⁴⁷ Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales*. 6 ed. Madrid: El Consultor, 2007, p. 17.

Toma su raíz en la reivindicación de que los tributos que cobraba el monarca contasen con la previa autorización de los legítimos representantes del Reino, organizados inicialmente en los tres estamentos de nobleza, clero y pueblo llano, y, tras la Revolución Francesa, mediante la representación directa del pueblo soberano. Con el paso del tiempo y puesto que la petición de los tributos se basaba en la necesidad de afrontar los gastos de atribución pública, el punto de atención se trasladó al control de dichos gastos, pues mientras la voracidad fiscal tiene un límite físico consistente en la capacidad real de los sujetos pasivos, por el contrario el afán de gasto puede llegar a ser ilimitado, tal como en definitiva lo son las necesidades cuya satisfacción, a través de usos alternativos de los medios disponibles, constituye el fundamento de toda actividad económica.

El presupuesto constituye una expresión fundamental de la institucionalidad democrática, por ser el medio a través del cual el sistema político representativo autoriza al poder ejecutivo a aplicar los recursos provenientes de la facultad legal que le ha otorgado para recaudar tributos y demás ingresos del Estado. El presupuesto tiene tres objetivos básicos de política económica: asignación de bienes públicos a los ciudadanos; redistribución de los ingresos; crecimiento y estabilidad.

En la evolución histórica del presupuesto, en España, cabe destacar dos importantes características: por un lado, el mantenimiento del poder exclusivo de iniciativa por el órgano que, dentro de la organización política, detenta el poder ejecutivo; por otro, una interrumpida demanda de competencias por parte de las Asambleas Legislativas.

La correlación entre los ingresos previsibles y los gastos ejecutables, el sometimiento al principio de legalidad de los ingresos tributarios y el carácter limitativo de las previsiones de gastos, elementos todos ellos delimitadores del régimen presupuestario, deben además desarrollarse o concretarse dentro de ciertos parámetros temporales, pues, en caso

contrario, los demás límites a la actuación de los responsables de la gestión económica serían poco efectivos para el caso, nada extraño ni inusitado, del administrador impaciente o excesivamente ambicioso que se dedica, por ejemplo, a gastar sin tasa ni limitación alguna, con la única precaución de dejar de contabilizar los gastos que vaya produciendo después de agotar la respectiva consignación presupuestaria, con la promesa a los posibles proveedores o contratantes en general de efectuar dicha contabilización con cargo a los créditos del ejercicio siguiente.⁴⁸

Estas garantías, consideradas en abstracto, no dependen tanto de una formulación dogmática encuadrada en una concreta orientación política cuanto de la propia naturaleza de los actos cuya transparencia y credibilidad vienen a asegurar, pues en esencia coinciden con las que espontáneamente se producen en cualquier gestión, incluso privada, de intereses colectivos. Se da por supuesto que quienes ha asumido el encargo de adoptar las decisiones, efectuar los gastos o manejar los fondos lleven un control de sus gestiones y den cuenta de las mismas al colectivo y, eventualmente, a los posibles benefactores, siendo al conjunto de interesados a quien en definitiva corresponde pronunciarse sobre la gestión efectuada.⁴⁹

El Ente público no puede gastar más allá de las cantidades que, por cada concepto y para un período de tiempo dado se ha determinado previamente en un documento aprobado con ciertas solemnidades por el órgano más representativo del Ente (principio de régimen presupuestario), en cuyo documento deben figurar igualmente las previsiones de los ingresos necesarios para hacer frente a dichos gastos, en cuantía idéntica a la de éstos (nivelación presupuestaria) o al menos no inferior (inexistencia de déficit inicial).

⁴⁸ Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Op. cit.*, p. 18.

⁴⁹ Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Op. cit.*, p. 18.

Las exacciones o tributos que ha de nutrir los fondos de los entes públicos han de estar previamente autorizados en norma con rango de ley (principio de legalidad tributaria) y su concreción en el ámbito de un Ente local determinado requiere la adopción por su órgano supremo de los correspondientes acuerdos de imposición y ordenación, salvo que éstas vengan efectuadas en la norma legal reguladora del tributo. Las atribuciones de los distintos órganos que intervienen en la gestión económica han de estar específicamente previstas en las normas generales o en las que el Ente dicte en uso de su potestad reglamentaria (principio de competencia).

Para garantizar la pureza de la gestión, los órganos encargados de la ejecución han de ser distintos de los que la fiscalizan (principio de control interno) que deben gozar para ello de independencia funcional. El enjuiciamiento o censura de los resultados globales de la gestión debe estar atribuido a entes u órganos distintos de los gestores (principio de control externo), representativos, directa o indirectamente, del conjunto de los administrados.

El desarrollo de la gestión económica de los distintos entes públicos no debe obstaculizar los fines de la política económica global de la nación (principio de coordinación), ni debe poner en peligro la subsistencia económica del Ente (principios de control estatal del endeudamiento más allá de ciertos límites y control financiero).

Otros aspectos, por el contrario, sí que dependerán en gran medida de la tendencia política o del estado de la opinión pública dominantes en cada época. Por ejemplo, hubo momentos en que se pensó que el Estado, y con él los demás Entes públicos, habían de limitar su actividad económica a la mínima indispensable para el cumplimiento de sus fines específicos, entendiendo por tales los que por su propia naturaleza (defensa nacional, administración de justicia, seguridad ciudadana, obras públicas, etc.) habían de estar vedados a la iniciativa privada o los que, por circunstancias de otro

tipo, ésta no era capaz de asumir por sí misma (atención a personas con discapacidad, transportes deficitarios, investigación, etc.). Desde esta perspectiva, el ideal consiste en provocar la menos interferencia posible en la actividad económica privada (principio de neutralidad), lo que se consigue con un presupuesto reducido al mínimo indispensable.⁵⁰

2.2.1 El Estado y la garantía de los derechos fundamentales

El Estado, como ya se mencionó, es responsable de los derechos individuales del ciudadano. La participación popular en las decisiones relativas a la utilización de los recursos públicos acabará influyendo en cómo el Estado garantiza los derechos fundamentales de sus ciudadanos. El uso de los recursos públicos, como sabemos, tiene limitaciones y no puede extralimitarse de la capacidad recaudatoria del Estado. Sin embargo, se sabe que a veces el Estado -como participante en la economía- acaba involucrándose en disputas que afectan al sector privado.

Habermas señala que las personas en el Estado cuentan con sus derechos fundamentales, mientras que otras instituciones, como la familia y la iglesia, no son eficientes en lo que se refiere a la configuración de un proceso de protección o garantía para el ciudadano. El Estado, además de ocuparse de las estructuras gubernamentales, también velar por el bienestar de la población y sus derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales de los ciudadanos por lo general vienen establecidos en las respectivas Constituciones de los países soberanos en forma de una ideología acompañados de unas garantías. Con esta perspectiva, se puede decir que la utilización de los recursos públicos debe ser, básicamente, para la consecución de las prerrogativas básicas del Estado, pero por desgracia, lo que se constata por el uso de fondos públicos, es una tergiversación completa de esta prerrogativa del Estado. Las sumas

⁵⁰ Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Op. cit.*, p. 19.

invertidas en la educación, la redistribución del ingreso, la salud y otros servicios básicos, por lo general figuran en las Constituciones de derecho de los ciudadanos y, sin embargo, quedan reducidas a un pequeño porcentaje del gasto público. La gran mayoría de los recursos son desviados a otras áreas a través del gobierno, como es el caso del mantenimiento de la estructura del Estado, el pago de intereses sobre los bonos del gobierno y la renegociación de la deuda. Las raíces históricas de este problema son complejas y su análisis profundo es difícil. En la actualidad, algunos Estados ha tratado de reorganizar esta cuestión, destinando más recursos para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

La sociedad civil se organiza en torno a los principios básicos prometidos y garantizados por los gobiernos. Por lo tanto, el papel del Estado es esencial en orden a configurar una sociedad más justa, amplia y democrática.

2.3. Los principios presupuestarios. Especial referencia a Brasil y a España

Se entiende por principios presupuestarios aquellas reglas de naturaleza jurídica y de contenido técnico que constituyen en mayor o menor grado la expresión de principios jurídicos en sentido estricto y que se configuran al servicio del más satisfactorio cumplimiento del ciclo presupuestario en su integridad.

Aunque los llamados principios presupuestarios constituyen reglas jurídicas de distinto contenido técnico, no puede pasar desapercibido el poderoso fondo político y económico en el que descansan. A través de la sustanciación de tales principios se pone de manifiesto la concepción del Estado que prevalece en cada momento. No cabe duda de que la concepción de los principios presupuestarios, ha sido muy distinto desde el Estado

liberal abstencionista decimonónico hasta el Estado social y democrático de Derecho de nuestros días.⁵¹

En Brasil, en la elaboración presupuestaria, la doctrina del Derecho Constitucional y del Derecho Financiero confiere especial énfasis a los principios presupuestarios. Tales principios constituyen líneas orientadoras de acción que deben ser observadas en la concepción de la propuesta. En general, son premisas mayores, que informan al propio el legislador en el acto de elaboración de las leyes presupuestarias.

La Ley brasileña n. 4.320/1964, que estatuye normas generales de Derecho Financiero aplicables a todas las esferas de la Administración, establece los fundamentos de la transparencia presupuestaria, disponiendo en su art. 2º, *in litteris*:

"Art. 2º - La Ley del Presupuesto contiene un desglose de los ingresos y gastos, con el fin de poner de manifiesto la política económico-financiera y el programa de trabajo del gobierno, respetando los principios de la unidad, universalidad y anualidad". NURIA

- **Principio de Unidad:** cada esfera de gobierno debe poseer un presupuesto, fundamentado en una única política presupuestaria y estructurada uniformemente. Así, existe el presupuesto de la Unión, el de cada Estado y el de cada Municipio.

Ese principio, tal como se concibió originariamente (presupuesto en un único documento) fue uno de los más violados en la práctica legislativa. Ello es debido a que la evolución de las actividades estatales, el surgimiento de presupuestos paralelos y la diversidad de líneas de acción dentro del

⁵¹ Prieto, L. M. C. *Derecho financiero y tributario. Parte General*. Pamplona: Aranzadi, 2007, p. 202

presupuesto general siempre constituyeron óbices al carácter formal que se pretendía imponer al principio.

El artículo 165, § 5º de la Constitución Federal Brasileña de 1988, determina la inclusión, en la ley presupuestaria anual, de tres presupuestos: (a) presupuesto anual; (b) presupuesto de inversiones y (c) presupuesto de la seguridad social.

Así, el principio de unidad debe ser entendido no como la imposición de un único documento presupuestario, sino como resultado directo de una misma política de acción, que pretende los mismos objetivos, dentro de cada esfera de la federación.

- **Principio de Universalidad:** el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos de los poderes, fondos, órganos y entidades de la administración directa e indirecta.

El artículo 3º de la Ley 4.320/1964 establece que la Ley del Presupuesto comprenderá todas los ingresos; y el artículo 4º, "[...] todos los gastos propios de los órganos del Gobierno y de la administración centralizada, o que a través de ellos se deben realizar [...]".

El análisis de tal principio permite deducir que su aplicación posibilita al Poder Legislativo: a) conocer, a priori, todas los ingresos y gastos del Gobierno y dar previa autorización a la respectiva recaudación y realización; b) impedir que el ejecutivo realice cualquier operación para la obtención de renta o realización de gastos, sin que haya una previa autorización parlamentaria; c) conocer el volumen global de los gastos proyectados por el gobierno, con el fin de autorizar que se cobren los tributos estrictamente necesarios para atenderlas.

- **Principio de Anualidad:** el presupuesto es previsión, programación de actividades que se realizarán en el futuro. Como tal, supone periodicidad que, en Brasil, se limita al período de tiempo de un año para la ejecución del presupuesto. El principio de la anualidad consiste en el hecho de que el presupuesto debe referirse a un período específico, por regla general de un año.

La idea de que el cobro del tributo depende de la autorización anual del Poder Legislativo mediante previsión en el presupuesto no constituye el enunciado del principio de anualidad del presupuesto.

- **Otros Principios:** a los principios antes citados, Silva⁵² añade, a partir del análisis del texto de la Constitución brasileña, otros principios, algunos de forma y otros referentes al contenido: exclusividad; programación y legalidad.

El Principio de Exclusividad: está presente en el artículo 165, § 8º de la Constitución Federal Brasileña de 1988, prohibiendo que la ley presupuestaria venga contenga disposiciones extrañas a la fijación de gasto y a la previsión de la renta. Este principio deriva de la antigua práctica de los parlamentarios de incluir en la ley presupuestaria materias absolutamente extrañas al Derecho Financiero, como, por ejemplo, alteraciones en el Código Civil, Mercantil e incluso en la legislación de personas.

A su vez, **el Principio de Programación** está ligado al plan de acción gubernamental, en la medida en que vincula las normas presupuestarias a la consecución de los programas nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo.

⁵² Silva, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 671.

Por último, **el Principio de Legalidad** en el presupuesto sigue el dictamen ya establecido por la legalidad general. Las leyes presupuestarias son de iniciativa privativa del Presidente de la República, extendiéndose la difusión de tales reglas, mediante ley (en sentido formal), a todos los demás procedimientos, operaciones, créditos y todo aquellos que deba regularse como materia presupuestaria.

En España, los llamados principios presupuestarios son propiamente reglas que articulan distintas técnicas aplicables a lo largo de las diferentes fases de elaboración del presupuesto. Éste es el sentido que apuntan los artículos 26 y 27 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, cuando alude a los “principios y reglas de programación y de gestión presupuestaria”.⁵³

Los principios presupuestarios en España son:

- **El Principio de Unidad:** es aquel que “traduce la exigencia de un único documento presupuestario para poder conocer con claridad y rapidez el agregado de toda la actividad financiera y valorar la situación”.⁵⁴

Los contenidos a los que sirve el principio de unidad son varios. En primer término, no debe olvidarse la importante función del Presupuesto como instrumento para conseguir finalidades concretas de política económica, que se verían gravemente obstaculizadas si se debilitara la unidad presupuestaria. Por último, su influencia a la hora de aprobar el Presupuesto ya que, tal como establece el artículo 134.1 de la Constitución, “corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado”; examen, enmienda y aprobación

⁵³ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 201-202.

⁵⁴ Lago, M. A. M. *Op. cit.*, p. 113.

que se verían notablemente dificultados si existiera una pluralidad de documentos presupuestarios.⁵⁵

- **El Principio de Universalidad:** demanda que todos los ingresos y gastos públicos se engloben en un único Presupuesto, de tal forma que aparezca cada uno en su integridad, en su montante total, sin que medien compensaciones intermedias con respecto a ellos. Ese principio guarda estrecha conexión con el de unidad, ya que este último, que reclama un solo documento, exige que en el mismo se reflejen todos los ingresos y gastos públicos.⁵⁶

El principio de universalidad encuentra su formulación de más alta jerarquía normativa en el artículo 134.2 de la Constitución. Según su tenor: “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado”.

- **El Principio de Estabilidad:** el equilibrio entre ingresos y gastos públicos, no incompatible con situaciones medidas y controladas de desequilibrio, ha sido uno de los ejemplos de lo que tradicionalmente se ha considerado como Hacienda Pública saneada.

La competencia normativa del Estado con relación al principio de estabilidad presupuestaria deriva de los artículos siguientes de la Constitución: primer inciso del artículo 40.1 “los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de la política de estabilidad económica”; y artículo 149.1.11^a, 13^a y 14^a “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

⁵⁵ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 203.

⁵⁶ *Idem*, p. 205.

11ª Sistema monetario. 13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14ª Hacienda general y Deuda del Estado”.⁵⁷

De conformidad con los artículos 3 y 19 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, nuevamente redactados por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, se entenderá por estabilidad presupuestaria la situación de equilibrio o de superávit, computada a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones públicas.⁵⁸

- **El Principio de no Afectación:** entraña que todos los ingresos de los entes públicos se destinen a satisfacer de modo genérico e indistinto todos los gastos públicos, sin que, por tanto, unos ingresos en concreto se destinen a satisfacer ciertos gastos en concreto. El principio de no afectación es un instrumento imprescindible para que se puedan cumplir las metas político-económicas propias del Presupuesto del Estado contemporáneo.

La regla de la no afectación recibe respaldo normativo en el artículo 27.3 de la Ley General Presupuestaria, a cuyo tenor: “Los recursos del Estado, los de cada uno de sus Organismos Autónomos y los de las entidades integrantes del sector público estatal con Presupuesto limitativo se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados”.⁵⁹

- **El Principio de Especialidad:** sirve a distintos e importantes cometidos. Constituye instrumento imprescindible para poder desarrollar y cumplir de un modo ordenado e integrado las metas político-económicas del Presupuesto. El más elemental criterio de orden impone la desagregación

⁵⁷ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 208.

⁵⁸ Ídem, p. 209.

⁵⁹ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 213-214.

que el principio de no afectación postula. El principio de especialidad en su faceta cualitativa se formula en el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria. En conformidad con este último precepto: “1. Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o a la que resulte de las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley”.⁶⁰

A su vez, el artículo 43.1 de la Ley General Presupuestaria añade que: “En el Presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto, salvo los créditos destinados a gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo y las inversiones reales a nivel de capítulo”.

- **El Principio de Anualidad:** concreta el ámbito temporal o período al que se contraen los efectos jurídicos del Presupuesto. No así los económicos o políticos-sociales, que pueden alcanzar una vigencia temporal mayor o menos según los supuestos.

El primer inciso del artículo 134.2 de la Constitución contiene la formulación del principio de anualidad: “Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual”, dice este precepto. En un escalón normativo inferior el artículo 27.1 de la Ley General Presupuestaria proclama que: “La gestión del sector público estatal está sometida al régimen de Presupuesto anual aprobado por las Cortes Generales”. El principio de anualidad se puede referir a la aprobación o a la ejecución del Presupuesto.⁶¹

El principio de anualidad sirve a distintas finalidades propias de los Presupuestos. Está al servicio de una relación equilibrada entre el Gobierno y las Cortes Generales en materia presupuestaria y, en particular, del ejercicio correcto de las competencias de aprobación y control por parte de

⁶⁰ Ídem, p. 215.

⁶¹ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 218-219.

esta última institución. El principio de anualidad presupuestaria ayuda a que el resto de los principios presupuestarios puedan cumplirse de una manera más precisa a la par que rigurosa.

2.4. El proceso de elaboración de las normas presupuestarias (Brasil y España)

La ley presupuestaria es la expresión más objetiva que se puede denominar como sistema presupuestario. En Brasil, la Constitución Federal concibe dos modos de procedimientos. El primero comprende los llamados procedimientos de desarrollo económico y social al servicio de la concepción del Estado intervencionista. Estos procedimientos asumen características determinantes para el sector público e indicativo para el sector privado. La otra modalidad es el procedimiento plurianual, dirigido a la programación de la administración pública e idealizado como guía plurianual para las autorizaciones presupuestarias anuales. La gran importancia concedida por la Constitución al referido procedimiento es medida por las siguientes características principales: a) hay una gran inclusión de contenidos integrantes del plan plurianual; b) la elaboración de los procedimientos y programas nacionales, regionales y sectoriales debe ser hecha en armonía con el plan plurianual; c) ninguna inversión cuya ejecución rebase un ejercicio financiero podrá iniciarse sin previa inclusión en el plan plurianual, o sin una ley que autorice la inclusión

La integración entre el plan plurianual y el presupuesto anual está más desarrollada en la Ley de Directrices Presupuestarias (*Lei de Diretrizes Orçamentárias* – LDO-), que ofrece orientación para la elaboración de los presupuestos anuales y tiene por finalidad destacar en la programación plurianual las prioridades y metas que serán ejecutadas en cada presupuesto anual.

El modelo de elaboración presupuestaria en las tres esferas del gobierno brasileño (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se vio afectado por las disposiciones introducidas por la Constitución Federal de 1988. Anualmente, el Poder Ejecutivo remite al Poder Legislativo un proyecto de ley de directrices presupuestarias que, una vez aprobada, establecerá metas, prioridades, metas fiscales y orientará la elaboración de la propuesta presupuestaria.

Según el artículo 2 de la Ley n 4.320/64, la ley del presupuesto debe contener la distribución de ingresos y gastos, destinada a demostrar la política económico-financiera y el programa de trabajo del gobierno. En resumen, el presupuesto presentará la previsión de los ingresos públicos pendientes de cobro y el establecimiento de los gastos para su ejecución, todo ello en el marco del ejercicio presupuestario, que, en virtud del artículo 34 de la citada ley, corresponde al año natural. Por tanto, pertenecerán al ejercicio financiero los ingresos percibidos y los gastos legalmente comprometidos (art. 35, I, II). NURIA:

El proceso de elaboración y discusión de la propuesta presupuestaria se desarrolla prácticamente durante todo el año, a fin de comenzar su ejecución a partir del inicio del ejercicio siguiente.

Según la Constitución Federal, corresponde a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente, entre otros casos, sobre derecho financiero y presupuesto (art. 24, incisos I y II), siendo competencia de la Unión el establecimiento de normas generales (art. 24, párrafo 1° de la Constitución Federal), lo que no excluye la competencia suplementaria de los Estados (art. 24, párrafo 2° de la Constitución Federal).

Para controlar el establecimiento de esas normas generales de Derecho Financiero, la Constitución Federal brasileña establece, en el

párrafo 9º del artículo 165, la elaboración de una ley complementaria, cuyo objetivo es el de disponer sobre

el ejercicio financiero; la vigencia, los plazos, la elaboración y la organización del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y de la ley presupuestaria anual, y también establecer las normas de gestión financiera y patrimonial de la administración directa e indirecta, así como las condiciones para la institución y los fondos operativos. NURIA

El presupuesto público en España recibe la denominación de *Presupuestos Generales del Estado* y son preparados anualmente por el Ministerio de Economía y Hacienda y aprobados en fase de proyecto en el Consejo de Ministros. El Gobierno los presenta ante el Congreso de los Diputados, que vota en primer lugar su admisión genérica o las enmiendas a la totalidad, que de prosperar suponen su devolución al gobierno. Superado ese trámite, la capacidad de alteración por enmiendas parciales está sujeta a la no alteración del equilibrio presupuestario. Posteriormente pasan al Senado, que hace una segunda lectura, pero cuya capacidad de alterarlos es muy limitada, con una última remisión al Congreso. En el caso de que no se aprueben se prevé la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior. Dentro de los presupuestos generales se incluyen los de la Seguridad Social y otros organismos autónomos. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas y de los municipios se organizan de modo independiente, pero tienen que sujetarse a un marco regulador común, por ejemplo en la fijación del déficit público. La legislación de la Unión Europea y sus diversos pagos y cobros con las administraciones españolas también suponen diferentes limitaciones de la capacidad presupuestaria de España.⁶²

Según Lago⁶³, “[...] es al Gobierno a quien corresponde la dirección de la política económica (art. 97, CE) y a él le está conferida constitucionalmente la potestad exclusiva de elaboración y presentación a

⁶² <http://www.pap.meh.es/sitios/pap/es-ES/Paginas/Inicio.aspx>

⁶³ Lago, M. A. M. *Op. cit.*, p. 72.

las Cámaras parlamentarias de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1, CE)”.

La aprobación de la Ley del Presupuesto por el Legislativo constituye la piedra angular de las relaciones entre los poderes del Estado. Relaciones que si históricamente fueron de recelo y desconfianza, la creciente complejidad de las decisiones financieras en una Hacienda Pública moderna e intervencionista demandan una estrecha coordinación y colaboración entre el Parlamento y el Gobierno a fin de lograr una más justa, eficaz y económica distribución del gasto público, tal y como exige el artículo 31.2 de la Constitución de España.

Para Prieto⁶⁴, por ciclo presupuestario ha de entenderse la serie de actos que se suceden de un modo ordenado y sucesivo con relación al Presupuesto y que se agrupan fundamentalmente en las fases de la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto.

En la elaboración del Presupuesto en España, dice el artículo 134.1 de la Constitución que “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado”. Es decir,

... el Gobierno tiene el deber constitucional de preparar los Presupuestos Generales del Estado; sólo a él compete la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, por lo que, en consecuencia, hay que excluir aquí la iniciativa legislativa por el cauce de las proposiciones de ley.⁶⁵

Dentro de la autoridad de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado hay que distinguir, a su vez, la potestad preparatoria e impulsora de tal elaboración y la de elaboración en sentido definitivo. La primera corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda; la segunda, al Gobierno en pleno. Como señala el artículo 36.2 de la Ley General Presupuestaria:

⁶⁴ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 223.

⁶⁵ Ídem, p. 227.

“El procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda”.⁶⁶

De conformidad con el artículo 12 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, la elaboración de los Presupuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad, en consonancia con lo cual, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 487/2007, de 15 de marzo, ha dictado las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2007-2010.

El procedimiento intra-administrativo que debe seguirse se regula en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 36 de la Ley General Presupuestaria en los siguientes términos, según Pietro⁶⁷:

1°. Superada esta etapa de fijación de las directrices para la distribución del gasto, cada Ministerio y demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda sus correspondientes propuestas de Presupuestos así como los de los Organismos Autónomos adscritos a tales Ministerios, ajustado todo ello a los límites que las directrices hayan establecido.

2°. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales formará el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, al que se incorporarán los anteproyectos de Presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Economía y Hacienda.

⁶⁶ *Idem*, *ibídem*.

⁶⁷ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 228.

3°. El Presupuesto de ingresos de la Administración General del Estado será elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda de forma que se ajuste a la distribución de recursos de la programación plurianual prevista en el artículo 29 de la Ley General Presupuestaria y el cumplimiento de los objetivos de política económica establecidos por el Gobierno para el ejercicio.

4°. Sustanciadas las anteriores fases, los Ministros de Trabajo y Hacienda elevarán para acuerdo del Gobierno el anteproyecto por el Ministerio de Economía y Hacienda, el Gobierno tiene que adoptar el oportuno acuerdo de remisión del ya proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado a las Cortes Generales y en concreto al Congreso de los Diputados.

Después el Gobierno tiene un plazo impuesto constitucionalmente para cumplir tal deber, puesto que, con arreglo al artículo 134.3 de la Constitución de España: “El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”, lo que equivale a decir que deberá hacerlo como máximo el 30 de septiembre.⁶⁸

A su vez, el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado compete a las Cortes Generales, como nítidamente lo proclama el artículo 134.1 de la Constitución de España. Así, las características fundamentales del ejercicio de la autoridad legislativa con relación a los Presupuestos Generales del Estado son los siguientes: a) es de ejercicio bicameral, o sea, que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado tienen competencias presupuestarias; b) se sustancia a través de un cauce que se atiene a las reglas generales del procedimiento parlamentario; c) en su ejercicio se manifiesta una situación de debilidad técnica de las Cortes Generales frente al Gobierno por la desproporción de medios

⁶⁸ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 229.

materiales y personales con la que, en perjuicio de la institución parlamentaria, afrontan ambos órganos la tarea presupuestaria; d) el procedimiento parlamentario presupuestario está mal diseñado en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

Recibido el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado en el Congreso de los Diputados, goza este proyecto de ley de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara (art. 133.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Lo cual equivale a decir que la vida parlamentaria se centra acentuadamente, en ocasiones hasta casi en exclusiva, en la ley presupuestaria durante el último trimestre del año.⁶⁹

Abierto el plazo de enmiendas, tras la publicación del proyecto de ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el artículo 133.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que las enmiendas presentadas “que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección”, y el apartado 4 de este mismo precepto añade que: “Las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación”.

En el debate de totalidad, sustanciado con apoyo en las enmiendas de esta naturaleza, “quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos” (art. 134.1 del citado Reglamento). Este mismo precepto agrega que: “Finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos”.

En la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados se suceden las fases de comparecencia informativa de autoridades, de Ponencia y de Comisión, para después volver al Pleno el proyecto de ley, con el fin

⁶⁹ Ídem, p. 230.

de debatir las enmiendas al articulado que se hubieran mantenido para su defensa en dicho órgano parlamentario.

También en el Senado la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado goza de preferencia (art. 148 del Reglamento del Senado del 3 de mayo de 1994). La tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado seguirá en la Cámara Alta las reglas del procedimiento legislativo ordinario (por tanto, fases de Ponencia, Comisión y Pleno) con las siguientes especialidades (art. 148.2 del Reglamento del Senado), según Pietro:⁷⁰

1') El artículo 90.2 de la Constitución fija dos meses a partir de la recepción del texto del Congreso de los Diputados como plazo con el que cuenta el Senado para oponer su veto o introducir enmiendas en los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado. La Cámara Alta, una vez que recibe este documento, ha de elaborar su calendario teniendo en cuenta que el 31 de diciembre como máximo los Presupuestos Generales del Estado deben de estar aprobados por las Cortes Generales, lo que en la práctica reduce por debajo de los dos meses el tiempo del que dispone el Senado a tal fin.

2') Si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección del Presupuesto se tramitará como propuesta de veto (art. 149.1 del Reglamento del Senado).

3') El debate en sesión plenaria se iniciará con un turno sobre la totalidad en el que podrán intervenir los portavoces de todos los grupos parlamentarios. Seguidamente se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión (artículo 150.2 del Reglamento del Senado).

Como todos los proyectos de ley, el de Presupuestos Generales del Estado no podrá ser sometido al Rey para su sanción sin que, con arreglo al artículo 90.2 de la Constitución, el Congreso de los Diputados, en caso de veto del Senado, ratifique por mayoría absoluta el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición de dicho veto, o sin que el Congreso de los Diputados se pronuncie por mayoría simple sobre las enmiendas aprobadas por el Senado, aceptándolas o no.

⁷⁰ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 231.

Así, aprobados los Presupuestos Generales del Estado, es preciso ejecutar las autorizaciones de gastos que figuran en los correspondientes créditos presupuestarios. El procedimiento de ejecución es uno de los procedimientos que, junto al de preparación, aprobación y control, conforman lo que de un modo general se denomina como procedimiento presupuestario.

En este sentido, el artículo 73.1 de la Ley General Presupuestaria relaciona las fases a las que este precepto llama “procedimiento de la gestión de los gastos” o ejecución presupuestaria propiamente dicha del Estado y sus Organismos Autónomos y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Estas fases procedimentales son: la aprobación del gasto, el compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación, la ordenación del pago y el pago material.

De conformidad con el artículo 73.2 de la Ley General Presupuestaria:

La aprobación es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social.⁷¹

A su vez, el compromiso es un acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados por un importe determinado o determinable (art. 73.3 de la Ley General Presupuestaria). El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido que conlleva la propuesta de pago correspondiente (art. 73.4, párrafo primero de la citada Ley). La

⁷¹ Prieto, L. M. C. *Op. cit.*, p. 234.

ordenación del pago responde a la fase de expedición de las órdenes de pago pertinentes a favor de los acreedores que figuren en la propuesta de pago pertinente. Con el pago material o realización efectiva del pago culmina el procedimiento de ejecución de los gastos consignados presupuestariamente.

Así, en que lo que se refiere a las competencias administrativas en esta materia, según el artículo 74.1 de la Ley General Presupuestaria:

Corresponde a los ministros y a los titulares de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar y comprometer los gastos propios de los servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la ley a la competencia del Gobierno, así como reconocer las obligaciones correspondientes e interesar del Ordenador General de Pagos del Estado la realización de los correspondientes pagos.⁷²

Por el contrario, la ordenación del pago y el pago efectivo es competencia del Director General del Tesoro y Política Financiera quien, bajo la autoridad superior del Ministro de Economía y Hacienda, desempeña las funciones de Ordenador General de Pagos del Estado, de acuerdo con el artículo 75.1 de la Ley General Presupuestaria.

⁷² Ídem, ibídem.

CAPITULO III

**CONSTITUCIÓN,
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA
Y CIUDADANÍA**

3.1. El concepto de ciudadanía

El concepto liberal de ciudadanía toma su raíz en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1791. Se refiere al “derecho a la representación política” y el ciudadano es definido como “individuo nacional titular de derechos electorales (votar y ser votado) y del derecho de ejercer cargos públicos”.

Uno de los límites de esta concepción es la dicotomía entre los derechos del hombre y los derechos del ciudadano, que se apoya en otra dicotomía - Estado y Sociedad Civil -, siendo el Estado el espacio público y la Sociedad Civil, el espacio privado donde se sitúan las relaciones económicas (mercado) y las creadas. La igualdad no se refiere al plano económico sino al político. Hay una valorización del individuo como categoría abstracta, atomizada, desvinculada de las condiciones socio-económicas donde se inserta. La ciudadanía es representación política.⁷³

Actualmente “la dimensión de la ciudadanía va teniendo su contenido paulatina y conflictivamente ampliado para incorporar derechos políticos, económico-sociales, culturales, difusos y colectivos, etc.” El concepto de ciudadanía se construye socialmente y, por tanto, es

⁷³ Pereira de Andrade, Vera Regina. Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

reinventado siempre que la sociedad exige el reconocimiento de nuevos actores y esferas de actuación⁷⁴.

Andrade⁷⁵ defiende que, en ese momento histórico que se está viviendo, resulta necesaria una “construcción colectiva del concepto de ciudadanía”, pasándose del énfasis en los agentes tradicionales de la política –partidos y organizaciones sindicales- hacia la incorporación de movimientos sociales o comunitarios de base, organizaciones profesionales, comités de barrio, asociaciones de residentes y de defensa de los derechos humanos, comunidades cristianas de base y organizaciones de auxilio mutuo, entre otros.

De esa forma, la ciudadanía se fundamenta en los principios de la ley y de la igualdad: todos son iguales ante la ley y todos tienen el derecho de participar, directa o indirectamente, en el proceso de elaboración de estas mismas leyes (participación política). La ciudadanía implica, también, derechos sociales o, como apunta Marshall⁷⁶, el derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con las calidades que prevalezcan en la sociedad.

Por tanto, la ciudadanía no es sólo un conjunto de derechos, sino que también implica la participación responsable en la esfera pública y en la vida social, en las cuales el ciudadano deberá desarrollar actividades, en el sentido de luchar por la integración social, conservación del ambiente, justicia social, solidaridad, seguridad, tolerancia, afirmación de la sociedad civil *versus* arbitrariedad del poder.

⁷⁴ Vid. Belloso Martín, N. *Os novos desafios da cidadania*. Coleção Direito e Sociedade Contemporânea. Trad. al portugués de C. Gorzevski. Servicio de Publicaciones de la Universidade de Santa Cruz do Sul –EDUNISC- (Brasil), 2005.

⁷⁵ *Idem, Ibidem*.

⁷⁶ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

El concepto de ciudadanía se ha convertido en uno de los términos clave del debate político a partir de la década de 1990. Esta relevancia se debe, en gran medida, a que es un concepto que se halla en plena evolución debido a los grandes cambios económicos, sociales y políticos de fin del siglo XX.

La mayoría de los análisis sociológicos del nuevo concepto de ciudadanía parten de los ensayos de Thomas H. Marshall (1893-1982), que analizando la historia británica distingue tres aspectos diversos en la ciudadanía moderna: civil, político y social. La ciudadanía civil comprende los derechos necesarios para la libertad personal de expresión y pensamiento, propiedad y justicia. La ciudadanía política supone el derecho de participar en el ejercicio del poder político por medio del voto. Y el aspecto social comprende el derecho a la instrucción, al bienestar y a la seguridad económica conforme al nivel de vida de cada comunidad. Este concepto de ciudadanía social incluye derechos y deberes como trabajar, pagar impuestos, enviar a los niños a la escuela, etc.

Peña⁷⁷ sostiene que con el término “ciudadano” se hace referencia a la identidad política de los individuos, a su identidad en el espacio público: al designarlos como ciudadanos, se alude al modo en que tales sujetos están presentes en, y se relacionan con, su sociedad en tanto que colectividad organizada políticamente. La ciudadanía es un modo de inserción en la sociedad política.

Para Garretón⁷⁸:

El concepto clásico de ciudadanía, asociado al modelo republicano de la sociedad industrial estado nacional, sufre un estallido de su contenido [...] que proviene tanto de la expansión valorativa del principio ciudadano a nuevos campos

⁷⁷ Peña, J. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000, p. 23.

⁷⁸ Garretón, M.A. *La sociedad en que viv(re)mos*. Santiago de Chile: LOM, 2000, p. 48.

de la vida social, como de la diversificación de los espacios de poder y de reivindicaciones de derechos, no siempre unificados por el Estado

Se puede definir ciudadanía como un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere derechos como individuo (civiles, políticos, sociales) y deberes (impuestos, servicio militar, fidelidad) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad deriva del principio democrático de soberanía popular.

La ciudadanía no sólo es algo pasivo, es decir, disfrute de una serie de libertades y derechos, sino que, ante todo, debe ser una ciudadanía activa, basada en la participación política y cívica. Las ciudadanía nacionales se han ido construyendo históricamente en función de esa participación de la sociedad, participación que a menudo ha adoptado la forma de luchas y conflictos, y que ha ido desarrollando un conjunto de derechos (civiles, políticos y sociales) y deberes, y una conciencia de identidad.

La ciudadanía está asociada a la pertenencia plena a una comunidad política como miembro de la misma: define un modo de pertenencia. Marshall dice “la ciudadanía es aquel status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”. Esto es lo que recoge en primer lugar la acepción jurídica del término “ciudadano”, aquel que es plenamente miembro de un Estado, en virtud de determinados criterios, como nacimiento, residencia u otros.⁷⁹

La pertenencia del ciudadano a su ciudad significa algo más que la mera coincidencia en deberes y derechos con los demás miembros de una sociedad política. Implica la conciencia de estar integrado en una comunidad, dotada de una cierta identidad propia, que abarca y engloba a sus integrantes singulares.⁸⁰

⁷⁹ Peña, J. *Op. cit.*, p. 24.

⁸⁰ *Idem*, *ibídem*.

Así, la noción de ciudadanía remite a una comunidad particular de ciudadanos dotada de una identidad grupal que les permite reconocerse como conciudadanos. Por otra parte, la ciudadanía nos remite a diversas cuestiones que tienen relación directa con los conceptos de democracia que nos basamos en otros momentos.

Esta democracia en sentido amplio es la que puede ejercitarse mediante la participación efectiva, y a la que podemos denominar como democracia participativa. Como Martín explica:

Recordemos que el liberalismo es un sistema -filosófico, social, económico y de acción política- que promueve las libertades civiles y el máximo límite al poder coactivo de los gobiernos sobre las personas. Se opone a cualquier forma de despotismo y es la doctrina en la que se fundamenta el gobierno representativo y la democracia parlamentaria. Se basa en tres premisas esenciales: 1) La defensa y desarrollo de las libertades individuales, sustentado en un individualismo que considera la persona individual como primordial, por encima de todo aspecto social o colectivo; 2) El establecimiento de un Estado mínimo, dedicado a garantizar, con las mínimas normas, un marco en el que los individuos puedan desarrollar su libertad y les garantice el derecho a la propiedad privada y su seguridad; 3) El establecimiento de un Estado de Derecho, en el que todas las personas, incluso las que formen parte del gobierno, estén sometidas al mismo marco mínimo de leyes⁸¹.

La formación de ciudadanos de pleno derecho implica la posibilidad de que el propio Estado garantice los mecanismos de participación social y educación para la ciudadanía que van más allá del voto directo o sólo la formación de liberales sociales.

⁸¹ Belloso Martín, N. “En busca de unos ciudadanos deliberantes. A propósito de la democracia deliberativa”, En *Revista latino-Americana de Estudos Constitucionais*, nº 9, julio-diciembre, Fortaleza (Brasil), 2008, pp.382.

Es natural que los ciudadanos deseen participar en la toma de decisiones, trabajando juntos para resolver problemas de la sociedad. El público tiene el derecho y deber de participar en la toma de decisiones en una democracia participativa, pero dicha participación va mucho más allá de la simple elección de sus representantes y debe pasar por el ejercicio directo de las decisiones del gobierno, como pueda ser a través de referendos u otras fórmulas.

3.2. Espacio público, descentralización y participación popular

EL concepto de espacio público, retomado como punto de partida para comprender las democracias contemporáneas tiene su base en Habermas⁸², y a lo largo de los años ha sido objeto de debate.

Según Habermas, la historia del Occidente vio surgir, con la caída del poder feudal, un espacio público burgués favorecido por el desarrollo del capitalismo mercantil del siglo XVI, inaugurando una organización económico-socio-política sin precedentes. El período feudal había conocido una esfera pública de representación, “que se desarrolla más plenamente en los días festivos, así como en los *grandes días* de audiencia”⁸³.

En ese espacio público predomina el control y la dependencia en relación al soberano. Una esfera con esa configuración, centrada en la corte, que no se regía por los principios de accesibilidad, discursividad y racionalidad, tuvo su ocaso con la ascensión de la burguesía que, paulatinamente, se fue fortaleciendo, acumulando capital y exigiendo menos intervención estatal en las cuestiones que afectaban a particulares. Todo ello dio lugar a que un nuevo grupo reivindicase una organización socio-política más razonable. Así:

⁸² Habermas, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 21.

⁸³ Habermas, J. *Mudança estrutural*, cit., p. 21.

[...] la esfera pública burguesa se desarrolló en el campo de tensiones entre el Estado y la sociedad, pero de tal modo que ella misma forma parte del sector privado. La separación radical entre las dos esferas, en la cual se fundamenta la esfera pública burguesa, significa inicialmente sólo el desplazamiento de los momentos de producción social y de poder político conjugados en la tipología de las formas de dominación de la Edad Media avanzada. Con la expansión de las relaciones económicas de mercado surge la esfera de lo 'social' que impide las limitaciones de la dominación feudal y toma formas necesarias de autoridad administrativa⁸⁴

Esas transformaciones fueran incitadas por la filosofía iluminista. Así, a diferencia de la organización cortesana-feudal, donde la esfera privada tenía primacía sobre la pública, el espacio público burgués puede ser entendido inicialmente como la esfera de personas privadas reunidas como público; ellas reivindican este espacio público reglamentado por la autoridad, pero directamente contra la propia autoridad, con el fin de discutir con ella las leyes generales del cambio en la esfera fundamentalmente privada, pero públicamente relevante, así como las leyes del mercado y del trabajo social.⁸⁵

Abriendo los caminos para el debate político actual de espacio público, Habermas volvió a poner los términos de la discusión moderna de aquella noción, cuando se sublevó contra los argumentos liberales tradicionales, relacionados con el cercenamiento de la participación política y social en las sociedades contextualizadas, defendiendo la participación pública como virtud del proyecto de modernidad.

De esa forma, en la sociedad moderna, los espacios públicos surgen a partir del momento en que determinados sectores de la sociedad comienzan a expresar su opinión y juicio sobre el Estado y dan publicidad a esa opinión. Pero el espacio público, como se entiende hoy, no se restringe a

⁸⁴ Habermas, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 169.

⁸⁵ Habermas, J. *Mudança estrutural...* Op. cit., p. 42.

esa capacidad de expresar y hacer pública la opinión. El espacio público se constituye actualmente como espacio político y social, normalizado o no por lo Estado, en el que el conflicto social se presenta.

Para Dagnino⁸⁶ hay dos categorías de espacios públicos: las “que se constituyen como espacios de ampliación y democratización de la gestión estatal” y aquellas “que pretenden promover un debate amplio en el interior de la sociedad civil de temas/intereses hasta entonces excluidos de la agenda pública”. El espacio público, definido por Dagnino, incluye los consejos municipales, forum temáticos, cámaras sectoriales, presupuestos participativos y otros.

Según Carvalho⁸⁷:

La esfera pública es dominada por un criterio de racionalidad colectiva, aunque en ese espacio se presentan y compiten racionalidad e intereses particulares. Para que la esfera pública esté presidida por esa racionalidad colectiva, la misma se debe de construir en un proceso de democratización, constituyéndose en un ejercicio democrático de interlocución y expresión pública, de confrontación, de afirmación de derechos, de construcción de acuerdos. La esfera pública, ante todo, es un espacio abierto en el cual se expresan todos los que están autorizados a hablar públicamente. Es el reino de la crítica, instaurando la sumisión de los hechos públicos al control de un público crítico.

Los espacios públicos estatales forman toda una serie de espacios oficializados por el Estado; no permanecen cerrados a los espacios de participación directa de los ciudadanos en las políticas gubernamentales de municipios, estados o de la federación, como en el caso de los consejos tutelares, consejos de salud, presupuesto participativo, cámaras sectoriales entre otras. Lo cierto es que, excepto el presupuesto participativo y las

⁸⁶ Dagnino, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 10.

⁸⁷ Carvalho, A. M. P. de. “A construção da esfera pública na luta pelos direitos sociais: os fóruns enquanto expressão da sociedade civil”. In: *Fórum Estadual de Assistência Social – como instalar um Fórum de Assistência Social*-. Fortaleza: Coordenação do FOEAS, 2001, p. 5-14.

audiencias públicas, todos los otros espacios se posibilitan a través de representación indirecta.⁸⁸

Además de esos, los espacios públicos estatales comprenden también los espacios parlamentarios oriundos de la esfera pública burguesa, como las Cámaras de Concejales, Asambleas Legislativas, Cámara Federal, Senado y toda forma de representatividad parlamentaria. Todos esos espacios constituyen y son, al mismo tiempo, regulados por el Estado.

El parlamento, a diferencia del poder ejecutivo y Judicial, debe considerarse también un espacio público estatal puesto que es el único poder en que todos sus principales puestos de discusión y debate político son ocupados por representantes elegidos directamente por la población, a pesar de componer la estructura de los tres poderes constituidos en las democracias representativas modernas.⁸⁹

Como apunta Sebastião⁹⁰:

Los desafíos actuales a los que se enfrentan los territorios y los entes locales exigen por su novedad una acción política innovadora. Esta acción política difícilmente puede salir de las instituciones y de los partidos políticos posicionados en ellas que tienden normalmente a conservar el sistema que les garantiza la representación y el acceso a los puestos de gobierno. Hay una contradicción entre el respeto del Estado de derecho sin el cual la democracia se pervierte por el uso arbitrario de la fuerza y la transformación de este mismo Estado, que si no se produce también lleva a la perversión del Estado de derecho por su incapacidad de responder eficazmente a los procesos excluyentes y a los nuevos desafíos. Transformación que difícilmente impulsan las cúpulas políticas y jurídicas del Estado, casi siempre conservadoras del sistema que les concede el poder.

⁸⁸ Souza, M. L. *Mudar a cidade – uma introdução crítica ao planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2003.

⁸⁹ Cortez, G. R. “A mídia como espaço público não-estatal”. En: *Comunicação e Espaço Público*, ano IX, n. 1 e 2, p., 2006, p. 88.

⁹⁰ Sebastião, J. B. y. “Liderazgo político y derechos ciudadanos”. En: *Liderazgo y representación política en los entes locales*. I Seminario Pensando lo local en un nuevo siglo, Granada, España, feb. 2003, p. 11.

La categoría de los espacios públicos no estatales debe permanecer reservada a los espacios que no dependen del Estado para ser realizados; funcionan de forma autónoma en relación al control directo del Estado. Pero esto no significa afirmar que resultan inmunes al poder del Estado, aunque tienen cierta libertad de organización y realización independientemente de la estructura estatal.

Las diversas formas sociales de las plazas públicas, los foros temáticos, eventos políticos y sociales, eventos culturales, coloquios y conferencias -principalmente todo el complejo de medios de comunicación tales como periódicos, revistas, portal de Internet y emisoras de radio y televisión- constituyen la materialización del espacio público no-estatal. A diferencia de los espacios públicos estatales, estos no tienen poder para establecer normas que deban ser cumplidas por la sociedad, pero son espacios que pautan la sociedad sobre los posibles temas importantes que deben ser objeto de debate; mantienen, limitan o expanden toda sustancia de la superestructura de la colectividad. Al mismo tiempo, son espacios que dialogan con los espacios públicos del Estado.⁹¹

Los espacios públicos estatal y no-estatal forman un complejo de espacios de mediación cultural, es decir, espacios donde cuestiones sociales, políticas, culturales, de comportamientos y otras son debatidas, reformuladas, elaboradas e internalizadas por la sociedad. Hay un diálogo constante entre esos dos espacios públicos de mediación cultural; se aproximan y se apartan, se armonizan y se oponen. Hay un flujo continuo, un diálogo incesante, que se extiende por toda la sociedad.

El espacio público, instancia de mediación entre el Estado y la sociedad, y que permite la discusión pública, partiendo del principio del reconocimiento común de la fuerza de la razón, del intercambio de argumentos entre los individuos, vio prácticamente cumplidas sus

⁹¹ Cortez, G. R. *Op. cit.*, p. 89.

expectativas cuando el carácter argumentativo se sustituyó por un modelo comercial y por la manipulación de la opinión pública.⁹²

La reflexión sobre el espacio público implica, también, revisar el concepto, no sólo en su acepción histórica o sociológica sino principalmente en su dimensión filosófica normativa.

Así, lo local, considerado como espacio geográfico y político, es referencia básica en los debates sobre la cuestión de la descentralización del poder político. Si por un lado, el “proyecto” neoliberal significa la imposición de un proceso de fragmentación de las fuerzas políticas articuladas en torno a proyectos nacionales y universales, por otro lado, se ve que se generaliza un proceso de ampliación de la política a partir de las bases de la sociedad, tenido como centro precisamente lo local.

Para Sebastião⁹³:

La conquista de competencias es la consecuencia necesaria de lo anterior. Hoy sabemos que el espacio urbano-regional es el que determina en gran medida la productividad, la sostenibilidad, la competitividad de la economía, la cohesión social y la identidad cultural, y la gobernabilidad. No es posible que su sistema político-legal sea débil y subordinado, que no se le reconozcan ni las capacidades ni los medios para hacer lo que debe hacer. El gobierno democrático del territorio exige conquistar competencias para lograr mejoras económicas, de justicia y seguridad, infraestructuras y equipamientos del territorio, bienestar social, cultura y medios de comunicación social.

La Constitución Federal Brasileña de 1988 estableció un conjunto de principios desde los cuales impuso la transición de una Administración Pública de sesgo autoritario hacia otra que privilegia al ciudadano, permitiendo, de ese modo, la institucionalización del proceso participativo, definido por muchos como

⁹² Rodrigues, A. D. A construção do espaço público moderno. In: RODRIGUES, Adriano Duarte. *Estratégias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1990, p. 41.

⁹³ Sebastião, J. B. y. *Op. cit.*, p. 23-24.

derecho de participación. Se constata que la Constitución Federal de 1988 dio un papel fundamental al Municipio, teniendo en cuenta que es en su territorio donde los problemas de orden urbanístico destacan y deben ser resueltos.

Así, los municipios detentan la competencia exclusiva para ejecutar la política urbana (art. 182, *caput*, c/c art. 30, inciso VIII, de la Constitución Federal de 1988) que posee como instrumento esencial el plan director (§ 1º del art. 182 de la Constitución Federal de 1988 c/c art. 40 de la Ley N. 10.257/2001).

Con la descentralización proporcionada por la Constitución de 1988, se abrieron espacios para una participación popular efectiva. Según Caccia Bava⁹⁴ “participación popular es una intervención periódica, reflejada y constante en las definiciones y en las decisiones de las políticas públicas”.

En otros países de América Latina, la tendencia hacia la descentralización, acelerada por la dinámica política de la democratización, ha tendido a empeorar la crisis organizativa del sector público. Si bien los niveles subnacionales tienen, potencialmente, mejores posibilidades de gestión eficaz, en la práctica esto se ha verificado en pocos casos. Es probable que, a largo plazo, la descentralización política y administrativa constituya la única opción para mejorar ciertos servicios públicos que deberían ser mejor administrados y controlados a nivel local.⁹⁵

Los procesos de descentralización han sido polémicos y sólo en pocos países se han consumado plenamente, aún cuando no hayan resuelto los problemas que pretendían resolver con la transferencia. Casi en ningún caso esos procesos estuvieron precedidos por serios estudios económicos ni evaluaciones profundas sobre la capacidad de gestión disponible en las

⁹⁴ Bava, S. C. “Democracia e poder local”. En: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 8.

⁹⁵ Oszlak, O. “Estado y Sociedad: ¿reglas de juego?” En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/oszlakos.pdf>.

localidades para asumir estas nuevas responsabilidades. Es bien sabido que tanto la teoría económica como el *public management* disponen de herramientas de análisis que permiten determinar bajo qué condiciones pueden optimizarse estos procesos de transferencia.

Otra tendencia de la dimensión política del nuevo localismo se ha centrado en el desarrollo de iniciativas que pretenden que los ciudadanos se incorporen a los procesos de toma de decisiones gubernamentales, haciendo de la democratización de la democracia su objetivo principal. Para ello se produce cierta oferta de oportunidades de participación a través de diversas estrategias. Estas son, según Navarro Yáñez⁹⁶: a) desarrollo de procesos y órganos concretos; b) regulación y oferta de oportunidades de participación.

Todo ello se concreta en iniciativas por las que se ponen en marcha procesos o se crean organismos en áreas de la política municipal o en relación con proyectos concretos. Otra estrategia ha sido la creación de consejos consultivos. Suelen adoptar la forma de comités, formados por representantes del gobierno municipal y grupos y asociaciones de ciudadanos, con funciones de asesoramiento y consulta respecto a los consejos y áreas de la política municipal. Aunque también puede conformarse mediante criterios de tipo territorial.

Los procesos de descentralización son comunes a toda la Europa Continental. Se trata de la creación de subunidades de gobierno para zonas concretas de la ciudad (barrios, distritos, etc.), con funciones de asesoramiento y control sobre la política municipal, e incluso con funciones de carácter deliberativo y ejecutivo sobre ciertas políticas relacionadas con los servicios sociales de carácter personal. Para el caso del norte de Europa estas iniciativas responden al proceso de concentración de población producido desde los años sesenta del siglo XX, ya que si, por un lado, esa

⁹⁶ Navarro Yáñez, C. J. El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995). Córdoba, España: CSIC, 1999, p. 61.

iniciativa aumentó la disponibilidad de recursos municipales, por otro, alejó a los ciudadanos del gobierno municipal.⁹⁷

Este tipo de procesos también se han producido en Italia y en España bajo la forma de Consejos de Distrito. Estas experiencias, surgidas por iniciativas de los gobiernos locales, y que han sido recogidas posteriormente en legislaciones nacionales para todos los municipios. De hecho, en ambos países alrededor de tres cuartas partes de éstos han puesto en marcha procesos de descentralización.

La regulación y oferta de oportunidades de participación en estos países meridionales de Europa han producido iniciativas que tratan no sólo de proporcionar mecanismos o canales de participación sino también marcos normativos generales que regulen la forma en que pueden participar los ciudadanos en la política municipal. Para ello, los municipios se han dotado de Normas o Reglamentos de Participación en donde quedan recogidas las estrategias como posibilidad de referéndum, consultas, consejos consultivos y descentralización, además de la participación en el Pleno Municipal y Comisiones Informativas de cada departamento.⁹⁸

En la visión clásica de la ciudadanía, la participación era una categoría central. Tal concepción era adecuada a la experiencia ateniense, en la que la ciudadanía es un status primordialmente político, antes que expresión de una identidad etnocultural, o que una posición social derivada de la fortuna o del prestigio social; es concebida como una condición que se ejerce activamente en relación con los asuntos públicos. Y esa misma concepción del significado de la ciudadanía recorre la tradición republicana clásica. Pero el modelo de ciudadanía que históricamente ha triunfado es el de la teoría liberal. En esta concepción, la meta es posibilitar la autonomía privada, y no el autogobierno, la autonomía pública. Lo que importa no es asegurar al ciudadano el poder de gobernar, sino garantizarle el derecho a

⁹⁷ Navarro Yáñez, C. J. El sesgo participativo, cit., p. 61.

⁹⁸ Navarro Yáñez, C. J. El sesgo participativo, cit., p. 62.

ser gobernado por un Estado que goce de su consenso, que respete sus derechos individuales y que le permita desarrollar sin interferencias su propio plan de vida, según sus gustos y capacidad.⁹⁹

En este sentido, el ciudadano no puede renunciar a la condición de sujeto que determina, revisa y cambia con sus conciudadanos las metas, valores y estrategias colectivas, sin renunciar a la ciudadanía misma. La ciudadanía activa es una pertenencia a la ciudad permanentemente reconstruida, porque la identidad política deriva no tanto de lo que tiene como de que hace.¹⁰⁰

El caso español, como dice Mendiluce¹⁰¹, es el único en el que partidos u opciones políticas han recurrido a la presencia de personas que, por su actividad profesional, por su pertenencia a instituciones u organizaciones no directamente políticas, por su conocido compromiso con tal o cual causa, contribuyen en cierta medida a dar prestigio, en unos casos, o a dar señal de ciertos compromisos en otros, desde las listas electorales o desde la gestión política. Lo cual, además de lícito, es en muchos casos honesto.

El tema de la participación se enmarca en la nueva polarización de los ideales democráticos. El ejercicio pleno de la ciudadanía es la base de la democracia participativa, realidad en la cual no existe espacio para las decisiones apartadas de la voluntad popular. Tales decisiones deben estar refrendadas por la participación de los interesados. La participación en el proceso político no significa sólo votar. La actuación indirecta no excluye la participación directa.¹⁰²

⁹⁹ Peña, J. *Op. cit.*, p. 34-35.

¹⁰⁰ Peña, J. *Op. cit.*, p. 37.

¹⁰¹ Mendiluce, J. M. *Tiempo de rebeldes: ciudadanía y participación*. Barcelona: Planeta, 1998, p.

¹⁰² Bobbio apunta que: [...] si se desea apuntar un indicador de desarrollo democrático [...] no deberemos intentar ver si se aumentó el número de electores, sino el espacio en el cual el ciudadano puede ejercer su propio poder de elector. Para que ejerza su derecho de forma plena es preciso que la comunidad, además de actuar directamente en la formulación de las políticas

Los ciudadanos están llamados a ser los autores y los coautores de ideas y soluciones, para posicionarse como “socios” en la negociación política y en la construcción social y para recibir las delegaciones de competencia para tomar parte en las decisiones. Como los gobiernos están tradicionalmente organizados mediante la “oferta”, solo la participación permitiría que los mismos comiencen a organizarse por “demandas”. Por otro lado, la participación tiene un papel fundamental en la creación de valor público, en la medida en que la comunidad se apropia de la acción gubernamental, pudiendo, incluso, alterar su propósito para los resultados deseados.¹⁰³

En ese sentido, el espacio político necesario para un desarrollo social perenne debe ser entendido como un *locus* amplio e igualitario, no centrado sólo en el Estado, sino distribuido a lo largo de toda una sociedad reconocida como plural y diversificada.¹⁰⁴ Es decir, un espacio político que se caracterice por la debida institucionalización de esferas periféricas de deliberación pública,¹⁰⁵ en las cuales todos los posibles afectados por las normas jurídicas, en mayor o menor grado, tengan la posibilidad de participar en su elaboración.

Esta forma de participación de la sociedad se realiza a través de los consejos y comisiones municipales, donde la comunidad, mediante sus representantes, tiene asiento, voz y voto. Así, de acuerdo con Daniel¹⁰⁶, los consejos o las comisiones populares “pueden ser concebidos como órganos de la

públicas, fiscalice la acción de los gestores, en particular la rectitud y la corrección de la aplicación de los recursos. (Bobbio, N. *O futuro da democracia*. 8. ed. rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 68-69).

¹⁰³ Machado, G. “Apresentação”. En: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005, p. 5-6.

¹⁰⁴ Oliveira, M. A. C. Poder constituinte e patriotismo constitucional – O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006, p. 33.

¹⁰⁵ Habermas, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002, p. 271.

¹⁰⁶ Daniel, C. “Gestão local e participação da sociedade civil”. En: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994, p. 27.

sociedad, por tanto independientes del Estado, organizados con la perspectiva de buscar la ocupación de espacios de participación de una gestión local”.

Por lo tanto, tenemos que:

El mejor control es el que puede ejercer el conjunto de la ciudadanía mediante la información más transparente y la multiplicación de las posibilidades de participación de todos los colectivos sociales. [...] Los programas y proyectos urbanos se presentan casi siempre de tal forma que difícilmente son entendibles por los ciudadanos. No se utilizan medios que serían más comprensibles y motivadores como maquetas, vídeos, simulaciones, etc. Se evitan las consultas populares y hay poca sensibilidad respecto a tramitar las iniciativas ciudadanas. [...] queremos llamar la atención sobre lo que nos parece el principal obstáculo al desarrollo de la participación ciudadana. [...] La participación ciudadana solo progresa si cuestiona y transforma la vida política local.¹⁰⁷

En este sentido, las demandas sociales aumentan en la medida en que se transfiere a las instancias locales del Estado la responsabilidad por los servicios públicos y sociales. En este caso, el municipio se transforma en el “espacio estatal” más propicio para la construcción de la democracia por la experimentación concreta. El poder local gana una nueva dimensión. El municipio, como poder político en el lugar, sin duda, fue y continúa siendo una instancia del Estado capitalista y autoritario, una función (de legitimación) del mismo. Como tal, es excluyente de las clases populares.

Pero no es posible hacer frente a este poder político municipal, *a priori* y simplemente, como una fuerza externa y adversa a las clases populares tal como hemos atribuido al Estado capitalista en su sentido estricto. Este poder político municipal es mucho más un potencial de construcción de un nuevo poder, un poder local. Y en este caso, poder local es más que una mera instancia territorial del Estado. Es el resultado de complejas relaciones que se producen en el lugar.

¹⁰⁷ Sebastia, J. B. y. *Op. cit.*, p. 22.

Los años 1980 y 1990 del siglo XX estuvieron marcados por las luchas sociales que crearon un espacio público informal, discontinuo y plural en el que circularon reclamaciones diversas. El espacio público en el que se desarrolló y se difundió una “conciencia del derecho a tener derechos”, conformando los términos de una experiencia inédita en la historia brasileña, en el que la ciudadanía se buscaba como lucha y conquista. La demanda de derechos se hizo palpable en la sociedad como exigencia de una negociación posible, abierta al reconocimiento de los intereses y de las razones que dan plausibilidad a las aspiraciones por un trabajo más digno, por una vida más decente, por una nueva conciencia cívica en las relaciones sociales.¹⁰⁸

Tomando como referencia las posibilidades de una ciudadanía activa, abierta por el nuevo orden legal, instituido en 1988, este movimiento amplio y multifacético se dividió en una estructura democrática, construida en la interfaz entre el Estado y la sociedad, abierta a las prácticas de la representación y la interlocución pública. Ancladas en esta trama asociativa, reclamaciones, demandas y aspiraciones de los diversos actores colectivos, se inscribieron en una institucionalidad emergente que se abrió a espacios de representación, interlocución y negociación, desplazando criterios hasta entonces muy excluyentes de legitimidad para el reconocimiento como interlocutores de muchos de los que antes sólo encontraban lugar entre la represión y la indiferencia pública.¹⁰⁹

Construida entre las reglas formales o informales de la convivencia pública, bajo formas codificadas o no, permanentes o discontinuas, esta institucionalidad terminó diseñando los derechos como parámetros públicos para delimitar el debate sobre lo justo y lo injusto, lo legítimo y lo

¹⁰⁸ Telles, V. S. “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. En: Teixeira, Sonia Maria Fleury. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 399.

¹⁰⁹ Telles, V. S. *Op. cit.*, p. 400.

ilegítimo, en las circunstancias y acontecimientos que afectan a la vida de individuos, grupos, clases e, incluso, de toda la población.

La participación ciudadana está asociada a la inclusión de representación e integración, es decir, a la existencia de canales y formas de representación de los intereses y necesidades de individuos y grupos sociales y de posibilidades concretas de disfrutar de los beneficios del desarrollo, de la ciudadanía. Esto se entiende como:

Una acción política deliberativa, en la que el individuo debe participar en un procedimiento democrático, decidiendo, en las diferentes instancias de una sociedad y en diferentes roles, su destino social como persona, [...], es decir, su autodeterminación no se da bajo la lógica del mercado, sino de la democracia social: igualdad política y toma de decisiones.¹¹⁰

La participación ciudadana constituye una de las dimensiones del proceso de toma de decisión del poder público y debe constituir una dimensión llave de la problemática del desarrollo, contribuyendo al avance de la democracia. Para Bordenave¹¹¹,

La participación es una necesidad humana y, por consiguiente, constituye un derecho de las personas; la participación se justifica por sí misma, no por sus resultados; es un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de adquisición de poder; conlleva la apropiación del desarrollo por el pueblo; es algo que se aprende y se perfecciona; puede ser provocada y organizada, sin que eso signifique necesariamente manipulación; se facilita con la organización y la creación de flujos de comunicación; deben respetarse las diferencias individuales en la forma de participación; puede resolver conflictos, pero puede generarlos; no se debe “sacralizar” la participación, no es una panacea, ni tampoco resulta indispensable en todas las ocasiones.

Se debe considerar la participación como un medio de socialización de la política y bajo la forma de la generación de espacios públicos y

¹¹⁰ Tenório, F. G. “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out., 1998, p. 19.

¹¹¹ Bordenave, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 76-80.

mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales. Constituye una alternativa política de intervención de los individuos en las actividades públicas, como portadores de intereses sociales. Se relaciona, por tanto, con la elaboración de las opciones y de las decisiones de interés público. En esta concepción, la participación ciudadana es un medio de reconocimiento y expresión de los intereses sociales marginados. Está en juego, por tanto, la redistribución del poder político. En este sentido, Martín destaca que:

Lo cierto es que cada vez es más frecuente la tesis de la necesidad de abrir la deliberación política a la ciudadanía, en lugar de preservarla en exclusiva para el Parlamento. Sin embargo: a) Ni las Cámaras están pensadas para el debate sino para la votación en bloque; b) Ni los partidos políticos van a cambiar sus estrategias -basta observar un debate entre políticos de un partido político sobre una determinada cuestión para constatar que allí no se debate libremente sino que cada uno sustenta los puntos de vista de su partido-; c) Ni tampoco los ciudadanos pueden acceder en pie de igualdad a la opinión pública, ni están dispuestos a asumir la parte que les correspondería en los acuerdos¹¹².

Por ello, cabe afirmar que las instituciones, así como la mayoría de los actores sociales todavía no están totalmente preparados para la actuación participativa y efectiva de los ciudadanos ya sea a través del voto directo y de la elección en los procesos de decisión pública ni tampoco, para la movilización en torno a causas que sean de interés para la sociedad. En los últimos tiempos, esta perspectiva se ha alterado un poco en función de la difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación de manera que los ciudadanos han comenzado a fiscalizar y saber cada vez más de la vida del gobierno, estando más alerta, vigilantes y movilizadas, aunque en un entorno virtual, con relación a las actuaciones del Estado.

Ese fenómeno ha garantizado un cierto cambio de perspectiva en la pasividad social verificada en las generaciones más jóvenes, ya que su forma de participación social es bastante diferente de la desarrollada por sus

¹¹² Martín, N. B. "En busca de unos ciudadanos deliberantes. A propósito de la democracia deliberativa", *En Revista latino-Americana de Estudos Constitucionais*, nº 9, julio-diciembre, Fortaleza (Brasil), 2008, pp.382

predecesores. Tener la posibilidad de participar en la toma de decisiones, en este nuevo contexto se convierte en una cuestión de disposición de los gobiernos y de los mecanismos creados por el Defensor del Pueblo con respecto a las demandas de la sociedad. Ya no resulta necesario reunir a un conjunto de personas para decidir sobre un determinado tema, sino que basta que entre estas personas haya algún tipo de vínculo.

Los medios de comunicación, según apunta Habermas¹¹³, también ayudan en la formación de este nuevo sujeto en la medida en que desarrollan un juicio constante del principal actor social: el gobierno. Los medios de comunicación deberían ser, de hecho, ecuanímenes y sólo dar informaciones imparcialmente con respecto a las acciones de los dos lados, motivando a los ciudadanos para que participen en el proceso político decisorio del país; sin embargo lo que vemos es algo bastante distinto de eso, ya que los medios de comunicación, a veces, están impregnados por una ideología predominante que converge en su discurso con relación a las acciones del gobierno, que reviste, de cierta forma el estado de derecho. Así, dependiendo de estos mecanismos y de qué manera se utilizan en un momento dado de la historia, una sociedad puede tener instituciones y mecanismos de participación democrática más desarrollados y elaborados, ya que de ellos depende su grado de madurez.

3.3. Las diferentes concepciones concernientes a la democracia participativa

El neoliberalismo, utilizando el modelo de "democracia legal", sostiene el concepto de Estado mínimo en su actuación en la sociedad civil y en la vida privada, preconizando una expansión de la economía de mercado, según una línea no sólo de cuestionamiento del Estado del bienestar y de la democracia de masas, sino también para camuflar las desigualdades sociales y las asimetrías de poder y recursos. Sin embargo, en

¹¹³ Habermas, J. A inclusão do outro: estudos de teoria política, cit.

el otro polo está la concepción de “democracia participativa”, que pone de relieve la necesidad de incorporar otros niveles de poder además del Estado, con el fin de ampliar la interacción entre el mismo y la sociedad.

Este modelo se basa en el principio de que el derecho al desarrollo sostenible puede lograrse en una sociedad participativa que promueve la idea de la eficacia política y la preocupación por los problemas sociales y que puede contribuir a la formación de una ciudadanía cualificada, capaz de mantenerse permanentemente interesada en el proceso de gobierno.¹¹⁴

Santos¹¹⁵ sostiene un vínculo entre la democracia representativa y la democracia participativa, asumiendo esta última una dinámica más prometedora en la defensa de intereses de grupos más vulnerables socialmente, teniendo como contexto, las iniciativas locales:

[...] el modelo hegemónico de democracia (democracia liberal, representativa), aunque globalmente triunfante, ya no garantiza una democracia de baja intensidad basada en la privatización del bien público por élites más o menos restringidas, en la creciente distancia entre representantes y representados y en una inclusión política abstracta hecha de exclusión social. Paralelamente a este modelo hegemónico de democracia siempre existieron otros modelos, como la democracia participativa o la democracia popular, aunque marginados o desacreditados. En tiempos recientes, [...] la democracia participativa ha adquirido un nuevo impulso, liderado por comunidades y grupos sociales subordinados en lucha contra la exclusión social y la trivialización de la ciudadanía, motivados por la aspiración de los contratos sociales más inclusivos y de democracia de mayor intensidad. Se trata de iniciativas locales, en contextos rurales o urbanos, en diferentes partes del mundo, y que cada vez van desarrollando lazos de interconocimiento y de interacción con iniciativas paralelas [...].

Habermas reintrodujo la dimensión social en el debate democrático contemporáneo. “Para Habermas, la esfera pública es un espacio en el cual

¹¹⁴ Held apud Jacobi, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

¹¹⁵ Santos, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 32.

individuos – mujeres, negros, trabajadores, minorías raciales – pueden discutir en público una condición de desigualdad en la esfera privada”¹¹⁶. Con ello, las acciones en público de los ciudadanos les permiten cuestionar su exclusión de acuerdos políticos a través de un principio de deliberación societaria. De esta forma, Habermas vuelve a introducir en el debate de la democracia un procedimentalismo social y participativo.¹¹⁷

Existen dos formas de combinación entre democracia participativa y democracia representativa: la coexistencia y la complementariedad. La primera, se refiere a la convivencia, en varios niveles, de las diversas formas de procedimentalismo, organización administrativa y variación del diseño institucional. La democracia representativa en el ámbito nacional y/o subnacional coexiste con la democracia participativa a nivel local.¹¹⁸

La segunda forma, la complementariedad, presupone el reconocimiento por el gobierno que la participación social, las formas públicas de control de los gobiernos y los procesos de deliberación pública, pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación del modelo de democracia representativa. El objetivo es asociar al proceso de fortalecimiento de democracia local, formas de renovación cultural incorporadas a una discusión democrática que incorpore cuestiones que tienen como presupuesto la inclusión social.¹¹⁹

En otras palabras, el objetivo es integrar los institutos de participación directa a la democracia representativa y su ejercicio se

¹¹⁶ Avritzer, L. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. En: Santos, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 562.

¹¹⁷ Avritzer, L. *Op. cit.*, p. 562.

¹¹⁸ Masbridge apud Avritzer, L. *Op. cit.*, p. 563.

¹¹⁹ La primera forma de combinación entre la democracia representativa y la democracia participativa, la coexistencia, prevalece en los países centrales, porque en algunos de estos países ya hay una cultura con características participativas, mientras la segunda forma, la complementariedad, está más presente en los países semiperiféricos y periféricos. La profundización de la democracia no se produce solamente a partir de las mismas características presentes en los países centrales, ya que la democracia fue introducida y afirmada hace más tiempo (Avritzer, L. *Op. cit.*, p. 563).

concreta en instituciones a través de las cuales el pueblo interviene directamente en el proceso de elaboración legislativa: iniciativa popular, referéndum, plebiscito, veto popular, revocación de los mandatos y presupuesto participativo.

A través de la iniciativa popular un grupo de ciudadanos elabora y presenta al parlamento un proyecto de ley o enmienda constitucional; el referéndum y el plebiscito permiten al pueblo deliberar sobre materias de acentuada relevancia, de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa conforme al artículo 2º de la Ley N. 9.709, de noviembre de 1998, que reglamentó el artículo 14 de la Constitución Federal. El plebiscito es una forma de consulta popular por la que el ciudadano es llamado a manifestarse sobre un hecho político o institucional, casi siempre en el sentido de darle o no una valoración jurídica. El plebiscito se verifica antes de la decisión que se debe adoptar.

El referéndum permite a los ciudadanos ratificar o no el acto legislativo o administrativo y el plebiscito es convocado con anterioridad para que el pueblo apruebe o deniegue el acto legislativo o administrativo. El referéndum consiste también en una consulta popular en que el ciudadano tiene el derecho de manifestarse sobre las decisiones de los gobernantes, con el objetivo de mantenerlas o destituir las. El referéndum se realiza generalmente después de la decisión legislativa. Se habla, sin embargo, de referéndum consultivo, que debe tomarse antes de la publicación del acto, en cuyo caso tiene el valor de plebiscito.

El veto popular permite a los ciudadanos rechazar un proyecto de ley ya aprobado por el poder legislativo; la derogación de los mandatos es un instrumento mediante el cual los ciudadanos, descontentos con el desempeño de un representante, revocan el mandato antes de su finalización (como el *recall* practicados en los Estados Unidos). El veto es la facultad que tiene el electorado para manifestarse colectivamente frente a una

determinada medida gubernamental o de la ley ya debidamente aprobada o a punto de ser aprobada.¹²⁰

El derecho de revocación permite al pueblo –al electorado– poner término, anticipadamente, al mandato de sus representantes, ya que éstos están obligados a proporcionar cuentas periódicas de su trabajo, y son así controlados por sus representados.

Por tanto, la democracia participativa se presenta como una forma que permite la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, preservando, sin embargo, las instituciones representativas.

La Constitución Federal Brasileña de 1988 combina la representación y la participación directa, tendiendo pues, a la democracia participativa.¹²¹ La Constitución Federal vigente insiste en el desarrollo de la democracia participativa a partir de una democracia semidirecta, como reflejan las siguientes disposiciones:

Art. 1º. La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y de Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

[...]

Párrafo único. Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución.

Art. 14. La soberanía popular será ejercida mediante el sufragio universal y el voto directo y secreto, con igual valor para todos, y, en los términos de la ley, mediante:

I – plebiscito;

II – referéndum;

III – iniciativa popular.

Sin embargo, se observa que el legislador constituyente confirió una nueva redacción a la cláusula que, desde la Constitución de 1934, consagra el principio

¹²⁰ Dallari, D. A. “Mecanismos de Participação Popular no Governo”. En: Dallari, D. A. *Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte*. São Paulo: OAB, 1988, p. 193.

¹²¹ Silva, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 137.

de la soberanía popular en las Constituciones brasileñas. Así, a la tradicional afirmación de que "todo el poder emana del pueblo y en su nombre será ejercido", enunciado emblemático de un modelo de democracia predominantemente representativa, el Constituyente de 1988 prefirió declarar que "todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución". Así pues aquí residiría el paso a lo que se ha interpretado como un modelo de democracia participativa, semidirecta o plena, en que el ejercicio de la soberanía popular se extiende más allá del voto, con la preservación de la potencial constituyente de los ciudadanos.¹²²

La democracia participativa implica el ejercicio directo y personal de la ciudadanía en los actos de gobierno.¹²³ Sin embargo, no se trata de una democracia directa remontando al ágora, incluso a un ágora tele-electrónica; se trata de una democracia semidirecta dirigida en el sentido de la democracia directa, es decir, preservará por mucho tiempo algunos de los clásicos mecanismos de la democracia representativa para aproximarla cada vez más a la democracia directa.

Sin embargo, en esta democracia semi-directa la porción representativa será mínima, mientras que la presencia de mecanismos de la democracia directa será máxima, observándose de esta forma mecanismos de control ante el ejercicio del Poder Legislativo a través de la consulta popular, haciendo hincapié en que el mandato podrá ser derogado. En este proceso democrático deberán destacarse la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum, el veto y la derogación –es decir, el proceso democrático que tendrá siempre en el pueblo la instancia suprema que dictará la aprobación o abolición de las decisiones adoptadas-.

¹²² Pilatti, A. "O processo legislativo na constituição de 1988". En: Camargo, M. M. L. (org.). *1988-1998: uma década de constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 77.

¹²³ Carvalho, K. G. *Direito constitucional didático*. 8. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 108.

La defensa de una democracia participativa no implica afirmar que todas las formas de representación sean necesariamente abolidas. Al contrario, es necesaria la convivencia armónica entre los institutos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia directa, tales como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito.

Uno de los instrumentos que la sociedad brasileña ha estado utilizando para el ejercicio de la democracia se refleja en la participación en las decisiones relativas a la formulación y ejecución del presupuesto público, llamado presupuesto participativo, a través de grupos instituidos por decisión política, que asumen la corresponsabilidad por la gestión de obras y servicios y ejercen control público sobre el Estado mediante la participación directa del ciudadano. El presupuesto participativo, que no está previsto en la Constitución Federal, permite la participación directa del pueblo en las discusiones sobre el presupuesto y ha tenido un amplio desarrollo en algunos municipios y Estados de la federación brasileña.

Para González¹²⁴, la democracia participativa es un elemento unificador: todos la comparten y definen aunque de maneras distintas. Con todo, aún se la define vagamente. La expresión democracia participativa llena vacíos en el terreno ideológico nada despreciables. Pero también constituye una crítica concreta a los déficits democráticos de hoy, ya que: faltan canales institucionales para la participación directa o indirecta; una sociedad civil poco activa y articulada; no hay reconocimiento de ciertos grupos; pluralidad; hay decisiones que afectan a las sociedades y no tienen control democrático (FMI, BM, ONU, UE); crítica a la idea de jerarquía organizativa, contraponiéndola a la idea, en positivo, de red.

¹²⁴ González, F F-L. "Democracia participativa, movimientos sociales y alternativas de participación al final del milenio". En: Mora Lozano, C. M. (coord.). *Participación y democracia libro homenaje a D. Antonio Rodero Franganillo*. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2006, p. 69.

La democracia participativa parte de experiencias concretas y locales, pero tiende a generalizar. Se puede considerar lo local como ejemplo de democracia ya que tiene una relación más directa entre representantes y representados y una mayor implicación y participación. Como ejemplos puede citarse el caso de Porto Alegre respecto al presupuesto participativo y la experiencia indígena (democracia comunitaria).

Se puede entender también la democracia participativa como vía de medidas de control. Así responde también a la preocupación por iniciativas democráticas parciales. Puede ser un mecanismo de control político de la ciudadanía a nivel mundial que palien o intenten acabar con la pobreza en el mundo. Control igualmente de cambios políticos en relaciones internacionales.

Los que valoran el papel de la democracia participativa parten de la idea de “acumulación de fuerzas mundial”; ya que hablan de reconstrucción de la sociedad civil a modo de contrapoder político. Se estimula también a la sociedad civil como el nuevo sujeto emancipatorio que define a la “nueva” ciudadanía mundial: democracia “global”. Existe por último una tendencia que resuelve todos los males: el macroproyecto. Como ejemplo podemos citar el Foro social de Porto Alegre, la Declaración Cancún y la Alianza Social Continental.¹²⁵

También existe la concepción de la democracia participativa como tecnodemocracia, es decir, la identificación de la democracia participativa con Internet. Por ejemplo, según González, referéndums, votos directos, votos legislativos, domésticos, etc. Internet da vía a las posibilidades de voto directo, iguala socialmente y es barato¹²⁶. Solo afecta a un grupo, pero

¹²⁵ González, F F-L. *Op. cit.*, p. 70.

¹²⁶ Vid. Belloso Martín, N., “Nuevas tecnologías: proyecciones sociales, iusfilosóficas y políticas”. En: *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías*.

en la práctica tiene un peso mucho más generalizado. En este sentido, González¹²⁷ destaca las siguientes cuestiones:

Critica los desmanes de la economía y a la sociedad en la que vivimos, pero confunde medios y fines.

Se reconoce la sociedad civil y se hace una crítica desigual a la política (hay cierta ingenuidad).

Señala déficits de la democracia representativa por lo que intenta una recuperación de lo local y de lo comunitario (Indígenas), pero se acompaña de un excesivo mecanismo en su aplicación (local/estatal), de una falta de realismo y mitifica lo comunitario.

Exige políticas y medidas concretas (Tasa Tobin, reformas institucionales...).

Hay una tendencia a elaborar macroproyectos, acompañados de la mitificación de la sociedad civil, como panacea, de un contrapoder y “acumulación de fuerzas”, de “mundialitis”, de monocausalidad.

Ideologización, en el sentido optimista de la historia, en la mentalidad salvífica (Internet), en la presencia del pasado; tanto en la versión “maximalista” (“radical”); como en la “minimalista” (moderada). Esta ideologización contrasta con la crítica humanista (centrada en valores e ideas). Contraste más o menos acentuado según lugares y momentos.

Concepto de democracia: adolece de ser idílico; falta de realismo, que no afronta los retos, complejos, que conlleva una democracia moderna (política, diferencias...) y de confuso (al reconocimiento de pluralismo lo denomina como democracia participativa).

Estos elementos se desarrollan de manera conflictiva entre sí, lo que genera ciertas tensiones a la hora de concretar a qué se está haciendo referencia cuando se habla de democracia participativa.

3.4. La democracia como espacio de discusión y participación

Una de las primeras tareas, para poder lograr la participación de los ciudadanos, ha sido la de crear los espacios apropiados para ello. Es decir, para que se produzca la participación, es necesario que existan canales de participación consistentes en espacios institucionalizados o no, creados por el Estado, de manera que establezca un vínculo entre el Estado y la

Libro conmemorativo del XXº Aniversario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos, A. Murillo Villar y S. Bello Paredes coords., 2005, pp.151-172

¹²⁷ Ídem, p. 71.

sociedad, y mediante una gestión democrática, los ciudadanos no sean sólo consultados sino que puedan ejercer su derecho de decisión.

Destacamos la consideración que hace Grau¹²⁸ acerca de la vinculación que hay entre participación ciudadana y democracia, puesto que ve la “participación ciudadana” como inserta en una estrategia de democratización del Estado. Se presenta así como un tema relevante, vinculado al establecimiento de instancias de mediación deliberativas, sin perder de vista la sociedad y la economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución entorno a ellas.

La maduración de la democracia, tal como lo conocemos hoy en día es una construcción histórica que se refiere a los comienzos de la organización humana en la sociedad. La comprensión de este desarrollo de la construcción social y la democracia como expresión de una amplia participación ciudadana en la actividad de la organización social es muy importante para visualizar los mecanismos de consulta y participación utilizados durante años por los diferentes Estados para mejorar la participación social, lo que lleva como consecuencia la formación de una sociedad más abierta, diversa y participativa. Al invitar a la sociedad civil a participar en las decisiones que emanan del gobierno -en este caso en representación del Estado como tal- podemos enunciar los principales mecanismos de consulta y de la población tales como la participación social, el referéndum y los consejos deliberativos creados para consultas de la organización de la población.

La manifestación de la democracia es en esencia la realización de la participación de la sociedad civil en la formación de toda la sociedad. La democracia, como forma política, constituye el lugar donde cada ciudadano tiene la oportunidad de ejercer sus derechos y deberes con libertad y

¹²⁸ Grau, N. C. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1991.

amplitud. Así, se puede inferir que el proceso de construcción social de la democracia pasa necesariamente por la formación de mecanismos de participación social. No se puede entender la democracia como una fórmula donde los ciudadanos tienen únicamente el derecho de votar para elegir el próximo gobierno. Resulta esencial que los ciudadanos, en una sociedad libre y arbitraria, tengan la oportunidad de participar en las decisiones sobre recursos, actividades y acciones de sus gobiernos, tanto nacionales como locales.

La democracia participativa se manifiesta como la posibilidad de la participación. Sin embargo, no basta con los mecanismos creados a partir de una relación de subordinación entre el gobierno y la sociedad civil si efectivamente, aún no está madura la conciencia de participar en este proceso de consulta. La libertad es un logro que muchas organizaciones aún no entienden. Los ciudadanos, en muchos casos, no entienden qué papel juega su participación en este tipo de discusiones y terminan debilitando los mecanismos de participación social, ya que desisten de participar. Aquí surge otro aspecto muy relevante de la participación social. Los ciudadanos acaban prefiriendo que el Estado tome decisiones por ellos.

Se han ideado así diferentes propuestas de descentralización de la actividad del gobierno, pero aquí es necesario precisar primero, de qué tipo de descentralización se trata. Existe una concepción que propone la descentralización administrativa de servicios que hasta entonces eran asumidos por el gobierno central o local, tales como la limpieza urbana, acueductos y alcantarillados, transporte, salud, etc., lo que supone una paralela descentralización presupuestaria, cosa que habitualmente no ocurre dada la crisis financiera que viven la mayor parte de nuestros Estados. O propone desconcentrar una serie de trámites que suelen hacerse a nivel central como el pago de impuestos. En lugar de obligar al ciudadano a hacer sus gestiones en las oficinas municipales centrales, se procura que éste pueda hacerlas en una oficina más cercana al lugar donde habita. Pero si

bien esto último facilita a la población el pago de los impuestos y otros trámites, ayudando a disminuir la red burocrática, no cambia con ello la calidad del ciudadano. Sigue siendo el del ciudadano que paga impuestos y que va a buscar el servicio, sólo que ahora descentralizado de su barrio.

Existe otra concepción que plantea, no sólo una descentralización administrativa y presupuestaria, sino también una descentralización política, es decir, darle al ciudadano la posibilidad de poder gobernar: otorgarle poder de iniciativa, poder de decisión y poder de controlar la gestión municipal en su espacio de participación.

Esta descentralización política implica necesariamente una participación popular, porque de lo contrario no hay descentralización política. Esto es descentralización política y participación. Esta nueva calidad que asume el vecino de poder participar en el acto de gobernar, genera un ciudadano con un gran sentido comunitario, solidario, humano, participativo.

Se da así, un doble aprendizaje: los militantes que participan en tareas administrativas van adquiriendo una “cultura de gobierno”, y los ciudadanos van adquiriendo una “cultura de participación”. Este tipo de relación con el poder local no los distrae de los grandes problemas nacionales, como es el propósito de los estrategas de la reforma neoliberal del Estado. Por el contrario, al sentirse responsable de los problemas locales y percibir que éstos muchas veces no pueden ser resueltos por los límites que le impone el Estado central y el sistema económico imperante, los politiza y les hace comprender que si se desean resolver los problemas locales, el punto de mira debe estar puesto en el poder central.

Ahora bien, cuando se plantea hacer un esfuerzo de descentralización política, se plantea la necesidad de crear espacios más apropiados para la participación política de los ciudadanos. Cuando los gobiernos municipales

se plantearon, por ejemplo, discutir con la población el destino de los recursos de la alcaldía, surgió de los propios ciudadanos la demanda de crear espacios más pequeños de discusión. Se dividieron las alcaldías¹²⁹ en regiones y luego, en muchos casos, en microregiones; en otras se utilizaron las subdivisiones ya existentes por parroquias. Se combinaron, por otra parte, distintas formas de participación conforme a las etapas del proceso de discusión: asambleas por regiones o parroquias, con asambleas de barrios. La experiencia indica que, en muchos casos, es el barrio, donde los vecinos se conocen y pueden reunirse con mayor facilidad, el espacio ideal, para que éstos asuman las tareas de cogobernar con la alcaldía.¹³⁰

En algunos casos, de mutuo acuerdo con la población, se establecieron criterios de regionalización, donde se buscó no sólo una división geográfica, sino también una división político social, para que las personas puedan integrarse más unas con las otras: unos ciudadanos con otros, algunas poblaciones con determinados barrios.

En el caso concreto de Porto Alegre, gracias a esa experiencia, la alcaldía ha diseñado, de acuerdo con la población, un cambio en el proyecto de regionalización de la ciudad que ya existía. Así, para que exista un ejercicio democrático es necesario crear ámbitos adecuados para la participación de los ciudadanos. La democracia participativa es la que permite este tipo de experiencia. Como ya hemos indicado, se pretende construir una sociedad donde los derechos de los ciudadanos puede ser ejercida al máximo por el voto consciente y regular de cada una de las principales decisiones que afectan a sus vidas. Decidir sobre el presupuesto

¹²⁹ Este término se usó en Porto Alegre. En la alcaldía de Montevideo se denominan Consejos Zonales, en las alcaldías venezolanas se usó la subdivisión administrativa existente: las parroquias.

¹³⁰ Harnecker, M. "Democracia y participación popular". Ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana (10-13 abril 2003). Disponible en: <<http://www.rebellion.org/hemeroteca/harnecker/030422harnecker.pdf>> Acceso el 30 de enero de 2010.

o sobre el destino de los impuestos es, sin duda, uno de los primeros pasos para asegurar esa participación.

Es necesario abandonar la idea de que la democracia representativa no puede coexistir con la democracia participativa. De hecho, ambas deben converger y coexistir para asegurar un Estado más fuerte, integrado en el tejido de la sociedad en su conjunto, coherente y alineada para el desarrollo. A diferencia de la perspectiva neo-liberal y el Estado puramente capitalista, ofrece una posibilidad de interacción entre todas las clases sociales para definir sus intereses y para trabajar no sólo para el bienestar de la población, sino para ayudar a priorizar proyectos que no pueden proteger intereses sólo de la elite política o económica de los países.

Sin embargo, están aquellos que no quieren participar porque, como ya se mencionó, a la vista de la división del poder estatal y de la intervención de la sociedad civil. Por otra parte, la participación no puede ser la mejor manera de estimular la toma de decisiones, ya que implica costos para la consulta de la población en relación a un tema que es de interés en todo el país. Es necesario crear las estructuras, los defensores del pueblo u otras formas de escuchar y resolver los anuncios populares. A menudo, se pierde un tiempo precioso discutiendo los intereses de un determinado sector de ciudadanos, dejando de lado a grupos marginados en el contexto social. Estos son sólo algunos ejemplos de los riesgos que se corren con las prácticas de consulta participativa, a partir de la participación democrática que estamos exponiendo.

Además de estas dificultades, que pueden poner en peligro el proceso de participación democrática, podemos mencionar el tema de la perspectiva estratégica que es mucho más fuerte y esta en manos del Estado de Derecho. La participación democrática, tiene dificultades para resolver los problemas más urgentes debido a que sus demandas son digeridas lentamente por la esfera pública. Tampoco puede perderse de vista el papel que juegan los

agentes que organizan la sociedad ya que acaban afectando los resultados. Es el caso de los partidos políticos, organizaciones de clase y otros tipos de asociaciones, dado que su capacidad de movilizar y organizar pueden influir en que no se cumplen las demandas estratégicas de manera rápida y eficaz por su capacidad de presión. No hay que olvidar que el juego político es muy complejo y son muchos los actores que participan, algunos con estrategias muy definidas.

CAPÍTULO IV

EL DERECHO SOCIAL CONDENSADO DE GURVITCH

4.1. Introducción al pensamiento y al pluralismo jurídico de Georges Gurvitch

Gurvitch¹³¹ es, posiblemente, uno de los últimos pensadores sociales que propusieron un sistema propio de comprensión global del fenómeno humano, buscando una unión entre una filosofía pluralista, de origen fichteana¹³², una formación fenomenológica y las adquisiciones de la ciencia social de inspiración positivista. Gurvitch considera la ciencia social como una ciencia *sui generis*, distinta de las ciencias naturales, a diferencia de la sociología moderna, que atribuye a aquella el mismo estatus epistemológico de éstas.¹³³

Para Gurvitch¹³⁴, la ciencia del hombre –o las ciencias sociales en su conjunto– “es la ciencia de la libertad humana y de los obstáculos que ella

¹³¹ Georges Gurvitch nació el 11 de noviembre de 1894 en Rusia, se naturalizó francés en 1928 y murió el 12 de diciembre de 1965 en Francia. En San Peterburgo, participó con Lenin en la Revolución bolchevique de 1917. Licenciado y doctor en Derecho en Petrogrado, Plaga, Paris, Bordéus y Estrasburgo, fue discípulo de Eugen Ehrlich. Durante la Segunda Guerra Mundial se refugió en los Estados Unidos de América, regresando a Francia poco después de que terminó la guerra, donde, desde 1949 fue profesor de sociología en la Universidad de la Sorbona.

¹³² Referente ao filósofo alemão Johann Gottlieb Fichte.

¹³³ Schwartzman, S. *Introdução ao pensamento de Georges Gurvitch*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1960. Disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/gurvitch.htm>. (Acceso el 18 octubre de 2007).

¹³⁴ Gurvitch no admite una perspectiva construtivista en las ciencias sociales, ya que lo que le importa es la descripción detallada y matizada de todos los niveles y formas de la realidad social. Mientras que en una orientación epistemológica de tipo cientificista el énfasis se pone en la construcción de un objeto científico, cuya validez dependerá siempre de un criterio pragmático integral y explicativo, para Gurvitch será solamente desde la demolición de los cuadros apriorísticos de la percepción como se podría llegar al dominio completo del fenómeno social. La consecuencia de esta divergencia es que Gurvitch intenta, cada vez más, aproximarse al fenómeno tal como es dado “inmediatamente” a la conciencia, mientras que la orientación científica se aleja, cada vez más, lo que podría ser una idea intuitiva de su objeto (Schwartzman, S. *Op. Cit*).

encuentra delante de sí”. La sociología, una de las ciencias del hombre, es una de las ciencias de la libertad humana, difiriendo de las demás en cuanto al método y tipo peculiar de enfoque, pero coincidiendo en lo fundamental: el estudio de la condición humana.¹³⁵ Se observa en el derecho social condensado de Gurvitch¹³⁶ la posibilidad de compatibilizar el derecho social con el derecho estatal, desde que éste está construido sobre un fundamento de validez democrático. En este aspecto, el ordenamiento jurídico brasileño se organiza a partir de un paradigma de Estado Democrático de Derecho, principio que concretado, se incorpora a un proceso de apertura de los espacios decisoriales estatales para facilitar una ciudadanía participativa.

Al proponer una nueva concepción de derecho social, Gurvitch extrapola la vinculación al proceso legislativo oficial, ampliando para la sociedad la regulación y el control de las decisiones, teniendo en cuenta la estrecha relación del derecho a la vida social. “La vida del derecho se encuentra ligada a la vida social por lazos aún más estrechos e íntimos que los que unen esta última a la vida moral e incluso a la vida religiosa.”¹³⁷

La idea del derecho social de Gurvitch, según Morais¹³⁸, surgió con el ánimo de ir al encuentro del pensamiento individualista existente en el entorno jurídico y su objetivo era reformular la idea del derecho para aproximarla a la realidad social de la época, es decir, construir un pensamiento que concerniese a otro derecho ya no vinculado al individuo aislado y sí al grupo social donde está inserto. De esta forma, el Estado sería el responsable solamente de la regulación y promoción del bienestar social caracterizando la idea del *welfare state*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Gurvitch, G. *L'Idée Du Droit Social*. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le xvii^e siècle jusqu'à la fin du xix^e siècle. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932. 713p.

¹³⁷ Gurvitch, G. *Tratado de Sociología*. 2. ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968, p. 239.

¹³⁸ Morais, J. L. B. *A idéia do direito social. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 36.

Según Hermany¹³⁹, para Gurvitch el derecho se ampara en el reconocimiento colectivo, aproximando la actuación de los juristas a los sociólogos, teniendo en cuenta la vinculación entre derecho y sociedad. Propone un derecho como hecho social, que encuentra su legitimidad a partir de la propia sociedad, estableciéndose claramente una lógica reflexiva, según la categoría habermasiana, ya que los actores sociales son simultáneamente autores y destinatarios del derecho. Gurvitch destaca la legitimidad y la garantía a partir de la propia sociedad, puesto que esta concepción de derecho “no exige necesariamente una conexión con la coacción”, como se constata en su manifestación, al revelar que:

El derecho representa un intento de realizar, en un determinado marco social, la justicia (es decir, la reconciliación previa y esencialmente variable de las obras de la civilización en conflicto), por la imposición de los vínculos multilaterales entre necesidades y deberes, cuya validez deriva de los hechos normativos que poseen en sí mismos la garantía de la eficacia de las conductas correspondientes. Esta garantía social es particularmente eficaz cuando estos hechos normativos son estructuras parciales o globales.¹⁴⁰

Esta posición de Gurvitch, según Hermany¹⁴¹, demuestra que el derecho encuentra su garantía en el reconocimiento social, a partir de la actuación reflexiva de los cuadros sociales estructurados o no. ***

Gurvitch no cree en un orden jurídico para el monismo jurídico. Entiende el autor que es posible la coexistencia de diferentes normativas en un mismo territorio, pudiendo convivir ambas en una misma sociedad. El propio autor aclara que cada grupo y cada “*ensemble possède, en effet, la*

¹³⁹ Hermany, R. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, p. 29-30.

¹⁴⁰ Gurvitch, G. *Tratado de, cit.*, p. 261-262.

¹⁴¹ Hermany, R. *(Re)discutindo, cit.*, p. 31.

capacité d'engendrer son propre ordre juridique autonome réglant sa vie intérieure."¹⁴²

Existe, según Gurvitch una real y promisoría idea de un derecho producido por la propia sociedad, pautada en los intereses de la comunidad en cuestión. Sostiene que "la vida del derecho se encuentra ligada a la vida social por lazos aún más estrechos e íntimos que los que unen esta última a la vida moral e incluso a la vida religiosa".¹⁴³

Ajustándose a un sesgo analítico procesal de regulación de la perspectiva sociológica, Gurvitch apunta que el "centro de desarrollo del derecho, en nuestra época como en cualquier otra, no debe buscarse ni en la ley, ni en la jurisprudencia o en la doctrina, ni, de modo más general, en un sistema de reglas, sino en la propia sociedad".¹⁴⁴ De esta forma, el derecho como hecho social en opinión de Gurvitch, encuentra la legitimidad en la propia sociedad

En este sentido, Hermany apunta¹⁴⁵:

Con esta idea de derecho legitimado por la sociedad, a través de una óptica amparada en la democracia, se abre la posibilidad de que la normatividad se refleje en formas ajenas al poder legislativo o al menos esté más legitimada por corresponder a los deseos de la sociedad. En este sentido, Gurvitch afirma que el orden jurídico que encuentra su legitimidad en la propia sociedad y no en el proceso legislativo oficial hace viable la manifestación e interpenetración de "una pluralidad de ordenaciones autónomas (sic) de grupos privados, con exclusión del Estado".

Las principales características del Derecho Social en Gurvitch se pueden sintetizar en siete puntos, como sostiene Morais¹⁴⁶, de manera que,

¹⁴² Gurvitch, G. *La Déclaration des Droits Sociaux*. Paris: Vrin, 1946, p. 72.

¹⁴³ Gurvitch, G. *Tratado de sociología*. 2 ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968, p. 239.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 256.

¹⁴⁵ Hermany, R. (Re)discutiendo, cit., p. 30.

¹⁴⁶ Morais, J. L. B. *A idéia do... Op. cit.*, p. 38.

para Gurvitch, el Derecho Social debe tener: a) una función general, con el objetivo integracionista, no anclada meramente en una superposición del orden sobre sus miembros. Es decir, que el formar parte activa en un cierto orden no implicaría, incluso con la imposición de obligaciones, una superposición de la misma sobre sus miembros de forma desvinculada; b) la fundamentación de fuerza obligatoria de la aplicabilidad de este derecho se abastecería del propio grupo que se autorregula; c) el objeto de regulación del Derecho Social es la propia regulación interior de la totalidad del grupo que lo forma; d) la estructura de la relación jurídica del derecho social viene dada por la participación del todo como un sujeto no exterior – no extranjero – a los miembros del grupo, individualmente considerados; e) no existe la cuestión de la sanción incondicionada, tratándose de un poder social de todos sobre el todo, permitiéndose siempre la retirada voluntaria del miembro que no está satisfecho en el grupo; f) la prioridad de un derecho social no organizado sobre el organizado; y g) los integrantes del derecho social son sujetos considerados personas colectivas complejas, organizadas entre una multiplicidad, en la cual los miembros preservan su personalidad parcial.¹⁴⁷

De ahí que la legitimidad del derecho y su eficacia no queden condicionadas al proceso coactivo, sino a la identificación del sistema de derecho con la estructura social, ya sea parcial o global.

¹⁴⁷ En este sentido: Este Derecho Social Condensado, que ocupa el espectro del orden jurídico estatal, se presenta como un derecho social organizado y, como tal, debe expresarse a través de asociaciones de colaboración o de cooperación. Solamente una organización estatal democrática podrá desempeñar el papel superestructural indispensable para que este orden social internalizado en el orden estatal sirva de mecanismo para expresar organizadamente el amplio espectro del orden social desorganizado. Sólo un orden democrático –como orden de integración– superpuesto, estaría en conformidad con esta normatividad social desorganizada, en razón de su apertura sobre la propia sociedad (Morais, J. L. B. *A idéia do, cit.*, p. 65).

4.2. La idea del derecho social

La idea de un derecho social tiene sus orígenes a mediados del siglo XIX. Se trató de una interrupción de la visión individualista propia de la tradición. Apunta Morais ¹⁴⁸ que el término derecho social fue pronunciado por primera vez por la *École du Droit Social Natural*, entre los siglos XVII y XVIII. Pero el concepto de derecho social es prioritariamente moderno. ¹⁴⁹

La principal característica de un derecho social es su versatilidad formacional teniendo en cuenta el interés comunitario. Las normas provienen de la propia sociedad (de la comunidad local) y de las mismas derivan las relaciones dentro de la comunidad ¹⁵⁰. Aun cuando la vertiente de las ideas de Gurvitch tengan una cierta influencia marxista, principalmente teniendo en cuenta la notoria conjugación de capital X burguesía, como se pondrá de manifiesto más adelante en el *Welfare State*, los ideales del derecho social no derivan de la tradicional generalización de los derechos. Su óptica se dirige al derecho social acuñado por la propia sociedad.

El derecho social surge paralelamente a las transformaciones sociales, debidas al proceso de industrialización, conllevando un cambio radical en el modo de vida moderno, tal como: surgimiento y crecimiento acelerado de las clases obreras y el proceso de urbanización (reflejo de la

¹⁴⁸ Morais, J. L. B. *A ideia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 30.

¹⁴⁹ Fue necesaria, como destaca Gurvitch, la emancipación total del pensamiento humano en el Renacimiento, la afirmación de un pluralismo de sistemas equivalentes, la liberación de la sociedad humana –como totalidad– de su confusión con otras especies de totalidades, una síntesis entre individualismo y universalismo, para que floreciera la construcción de un pensamiento acerca de otro derecho, ya no vinculado al individuo aislado, sino al (los) grupo (s) social (es), al(los) que se integra (Ídem, *ibídem*).

¹⁵⁰ El derecho social construido por el autor no figura entre los denominados derechos de segunda dimensión, tales como los que se refieren a la seguridad social y a los derechos de los trabajadores.

concentración del trabajo del modelo industrial). En la distinción de la visión individualista y social (comunitaria), apunta Morais que el término “derecho social” surge como contrapunto a la idea individualista arraigada en las profundidades del campo jurídico y univocidad estatal.

Surge desde los siglos XVIII hasta XIX, “Un debate sobre la diferenciación de un derecho societario en contraposición al individualismo tradicional”. Subraya Morais que “derecho social” es un término usado por Gurvitch (1932) como “derecho social natural”.¹⁵¹

En el siglo XIX, tuvo inicio la lucha por la igualdad real, que culminó con la inserción, en las Constituciones, de normas de derechos sociales. Todo ello fue producto de acciones como las de Robert Owen, por los movimientos obreros liderados por Kind Ludd y, sobre todo, por la resistencia de la clase obrera. Contribuyó también a la promoción de la igualdad, a través del reconocimiento de los derechos sociales, el surgimiento de las primeras ideas socialistas.¹⁵²

Fue entonces cuando el Estado tomó conciencia de los graves problemas sociales, asumiendo la tarea de regular, aunque tímidamente, las relaciones de trabajo. Pero, fue a partir del siglo XX cuando los derechos sociales comenzaron a generalizarse, entrando expresa y definitivamente en las Constituciones.

La preocupación por la integridad física del hombre, por la dignidad humana, se debe “especialmente, al cristianismo (dignidad del hombre), al derecho naturalismo (derechos innatos) y al iluminismo (valorización del

¹⁵¹ “Es en el siglo XVIII que se colocan concluyentemente frente a frente el individualismo jurídico y la teoría del derecho social”. Prosigue: “La idea del derecho social es, por tanto, un producto esencialmente de los tiempos modernos, [...], un pensamiento acerca de otro derecho ya no vinculado al individuo aislado, sino al (los) grupo (os) social (es), al (los) que se integra” (Morais, J. L. B. *Op. cit.*, p. 30).

¹⁵² Gomes, O.; Gottschalk, E. *Curso de direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 2.

individuo ante el Estado)”. La historia constitucional demuestra que la preocupación por la integridad física del hombre, por los derechos hoy denominados derechos humanos, derechos fundamentales, viene de lejos, se asienta en antecedentes históricos y doctrinales.¹⁵³

Así, la Constitución de 1988 establece, en el artículo 6º, que:

Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la prevención social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución.

La obligación de garantizar los derechos sociales corresponde al Estado y no al mercado. El Estado tiene el deber de garantizar la “salud y el bienestar, especialmente la alimentación, vestuario, habitación, asistencia médica y los servicios sociales necesarios” a todos los que están bajo su jurisdicción, tal y como establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Piovesan¹⁵⁴ insiste en el carácter de universalidad de los derechos humanos “[...] con la creencia de que la condición de persona es el requisito único para la titularidad de los derechos, considerando al ser humano como un ser esencialmente moral, dotado de unicidad existencial y dignidad”.

Es en esta óptica, de un derecho producido por la propia sociedad, una regulación autónoma de cada grupo, ajena al derecho estatal, en la que Gurvitch pretende anclar su idea de derecho social, no sólo como regulación de una parte de las relaciones sociales, tales como las relaciones de trabajo o las cuestiones relativas a la seguridad social [...].¹⁵⁵

¹⁵³ Fiúza, C. *Direito Civil -Curso Completo-*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 159.

¹⁵⁴ Piovezan, F. “Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos”. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 1, n. 1, 2005, p. 22.

¹⁵⁵ Morais, J. L. B. *Op. cit.*, p. 35.

El derecho social puede ser entendido como un derecho de comunión, un derecho de colectividades, un derecho interior, donde no hay separación entre productores y consumidores y cuya efectividad no está atada a la idea de sanción incondicionada, como represión del comportamiento desviado.¹⁵⁶ Tales características muestran la efectiva desvinculación del derecho social con relación a la concepción individualista formal propia del modelo liberal de Estado, que, de forma clara, se mantiene hasta el momento actual, a pesar de la inserción de los derechos de naturaleza social, en la transición tutelada por la clase burguesa, para el modelo del Estado del Bienestar.

Para Hermany¹⁵⁷, esta nueva concepción de derecho social que supera las limitaciones propias del *Welfare State*, al concebir la autorregulación, a partir de la actuación de los sujetos del derecho social, en una articulación compleja, surge con un añadido de legitimidad por la producción colectiva, por el debate amplio, suplantando la noción de subordinación del derecho positivo.

4.3. Tipología de derecho social

Constituyen especies del derecho social, el derecho social objetivo y subjetivo, el derecho social organizado e inorganizado, el derecho social particular y común, y la pureza del derecho social.

En lo que se refiere al derecho social objetivo y subjetivo, potenciando la idea de derecho objetivo como conjunto de instituciones y normas que componen un cierto orden jurídico –visible tanto en el ámbito del derecho individual como en el del derecho social– cabe demostrar la distinción bajo su aspecto subjetivo, es decir, como el conjunto de capacidades que esta normatividad objetiva confiere a sus titulares.

¹⁵⁶ *Idem*, p. 39.

¹⁵⁷ Hermany, R. (Re)discutiendo, cit., p. 35.

Lo que se debe considerar, según Morais¹⁵⁸, es que hay un inevitable entrecruzamiento entre esos espectros en el campo individual y en el campo social, puesto que, al igual que para el derecho individual, el derecho social incorpora en su orden objetivo una titularidad, es decir, al derecho social objetivo se liga un derecho social subjetivo atribuido a los sujetos que componen el grupo y/o a éste directamente como personalidad colectiva compleja que se presenta como organización de la unidad en el ámbito de la multiplicidad, donde sus miembros conservan su personalidad parcial. Eso permite distinguir la titularidad del derecho social que no queda reducida a una unidad, ya sea individual o colectiva. Esta colectividad compleja no reduce a sus miembros a simple partes que componen un “gran” individuo múltiple.

En el ámbito del derecho social se reproduce la dicotomía atribuida al derecho individual – derecho objetivo como un conjunto de instituciones y reglas que forman el orden jurídico; derecho subjetivo como un conjunto de capacidades que estas reglas atribuyen a los sujetos a los cuales se dirigen– sin que ello signifique identificar derecho subjetivo con derecho individual. Como apunta Gurvitch:

[...] le droit social ne peut être conçu sans que son ordre objectif attribue aux sujets auxquels il s’adresse des droits sociaux subjectifs, et le droit individuel ne peut s’affirmer sans que les droits subjectifs individuels se fondent sur un ordre objectif de ce même droit individuel servant de base à l’attribution des prétentions.¹⁵⁹

Se produce, así, una implicación entre derecho objetivo y derecho subjetivo que no depende de su origen colectivo o individual, social o estatal.

La segunda distinción, referente a la organicidad del derecho social, pretende demostrar que la base fundante del mismo no se encuentra en la

¹⁵⁸ Morais, J. L. B. *Op. cit.*, p. 46.

¹⁵⁹ Gurvitch, G. *L’Idée Du. cit.*, p. 48.

formulación orgánica del grupo o de grupos, sino en una integración puramente objetiva, de forma que su fuerza obligatoria no procede de la existencia y de la conformación de un ente personificador¹⁶⁰. Por tanto, el tipo de grupo al que está vinculado el derecho social es lo que permitirá la expresión de un verdadero orden social bajo la forma organizada. Es decir, es solamente a través de asociaciones de colaboración y/o de cooperación no jerárquicas se podrá lograr una identificación entre ese derecho social formulado por las capas inorganizadas y su incorporación bajo la forma organizada.

La diferencia que se establece entre un derecho social particular y un derecho social común es menos compleja, es decir, lo que se vislumbra es la separación entre un orden normativo social vinculado a determinados grupos y/o sectores sociales y, un orden normativo adscrito al género, al conjunto, de estos grupos y/o sectores sociales. De esta forma, se puede decir que el derecho social común dirige su atención a un interés genérico, global, mientras el derecho social particular se refiere a una parte de intereses que conciernen a una sección, un segmento, de la comunidad.¹⁶¹

En esta situación existe un predominio del derecho social común sobre el derecho social particular.

En la teoría del derecho social de Gurvitch se observa la pureza del derecho social¹⁶², es decir, su desvinculación con relación al aspecto

¹⁶⁰ Siguiendo a Morais hay una preferencia por el derecho social inorganizado, pues esta capa se presenta mucho más rica en cualidades de lo que puede ser expresado por un conjunto organizado. Por esta razón, es casi inevitable la incapacidad del derecho social organizado, aunque se base en lo inorganizado, de representarlo integralmente. En la concepción de Gurvitch, solamente si la organización superpuesta se justifica por su conformidad con el derecho social inorganizado, a la influencia de la cual esta organización está completamente abierta, haciéndola más eficaz, es capaz de formular ella misma un nuevo derecho social organizado, continuando y coronando la obra de integración en el todo (Cfr. Morais, J. L. B. *Op. cit.*, p. 48).

¹⁶¹ *Idem, Ibidem*, p. 49.

¹⁶² En lo que se refiere a la pureza del derecho social, Morais afirma que el derecho es puro, en la medida en que no busca recurso en una sanción incondicionada y, es

sancionador propio del derecho estatal, de manera que la norma de derecho social no queda adherida incondicionalmente a una sanción como forma de respuesta jurídica a su incumplimiento. El derecho social perdería su eficacia al perder la propia legitimidad como orden normativo autoinstituído. A su vez, en la independencia, es decir, en su plena autonomía, el derecho social se estructuraría como una juridicidad paralela a la emanada por el poder soberano estatal. En la configuración de la idea de derecho social, Gurvitch destaca la supremacía de su aspecto inorganizado sobre el organizado, el común sobre el particular, entre otros.

4.4. Interrelaciones del derecho social

Solamente a partir de la mitad del siglo XIX se pueda verificar el proceso de formalización de los derechos sociales. Conviene aquí destacar una diferenciación hecha por Liszt Vieira¹⁶³ entre los derechos garantizados por la consolidación del *Welfare State* y la ciudadanía social.

La concepción de la socialdemocracia acerca de la ciudadanía es mucho más amplia porque se considera como un logro universal de la humanidad, garantizada y adquirida por el ciudadano por el hecho de estar vinculado a una comunidad; la realidad de los derechos sociales estructurados en el ámbito del Estado del Bienestar se basa en los medios para asegurar a los individuos más vulnerables.¹⁶⁴

Según Marshall¹⁶⁵, la inclusión de estos derechos sociales dio un nuevo significado a la ciudadanía, creando así, una guerra contra la sociedad de la clase

independiente cuando, en caso de conflicto con el derecho estatal, él mismo se coloca en igualdad con éste (Cfr. Morais, J. L. B. *Op. cit.*, p. 50).

¹⁶³ Vieira, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 42.

¹⁶⁴ Vid. Belloso Martín, Nuria, “Del Estado del Bienestar a la sociedad del Bienestar: la reconstrucción filosófico-política de su legitimidad”. En Nuria Belloso Martín, coordinadora, *Para que algo cambie en la Teoría Jurídica*. Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, 1999, pp.203-266.

¹⁶⁵ Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 103.

capitalista. El elenco de los derechos fundamentales del Estado se amplía, abarcando no solamente los derechos y las garantías individuales, las llamadas “libertades burguesas”, sino también los derechos sociales, como la educación, la salud, la vivienda, considerados como verdaderos derechos subjetivos, y no como asistencialismo.¹⁶⁶

Esos derechos chocan con la dicotomía sociedad civil/Estado, propia del Estado liberal, que pretende impedir la actuación del Estado en la esfera privada, y más concretamente, en el mercado¹⁶⁷. En los derechos civiles del Estado liberal existe la garantía de la separación y no intervención del Estado en la sociedad civil burguesa, mientras que los derechos sociales promueven una interacción entre estas esferas, dando lugar a modificaciones en sus estructuras y poniendo en riesgo la dicotomía liberal de diferenciación entre estas.

Bobbio destaca la coexistencia complicada de las formas del Estado de Derecho liberal con el contenido de los derechos sociales del Estado de Bienestar. Según el filósofo italiano,

Los derechos fundamentales representan la tradicional tutela de las libertades burguesas: libertad personal, política y económica. Constituyen un dique contra la intervención del Estado. Por el contrario, los derechos sociales representan los derechos de participación en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida. La forma del Estado oscila, así, entre la libertad y la participación.¹⁶⁸

¹⁶⁶ El Estado de bienestar (*Welfare State*), o Estado asistencial, puede ser definido, en un primer análisis, como el Estado que garantiza los tipos mínimos de renta, alimentación, salud, vivienda, educación, garantizados a todos los ciudadanos, no como caridad sino como derechos políticos. [...] En realidad, lo que distingue el Estado asistencial de otros tipos de Estado no es tanto la intervención directa de las estructuras públicas en la mejora del nivel de vida de la población sino el hecho de que tal acción es reivindicada por los ciudadanos como un derecho (Cfr. Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Op. cit.*, p. 416).

¹⁶⁷ Como afirma Marshall, “[...] los derechos sociales en su forma moderna, implican una invasión del contrato por el estatus, en la subordinación del precio de mercado a la justicia social, en la subordinación de la libre negociación por una declaración de derechos” (Marshall, T. H. *Op. cit.*, p. 103).

¹⁶⁸ Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Op. cit.*, p. 401.

Para la efectivación de estos derechos, se aumenta la máquina administrativa del Estado con el fin de atender a las demandas sociales, lo que causa, consecuentemente, una voracidad fiscal. El Estado interviene en el mercado y pasa a regularlo, al mismo tiempo que asume la responsabilidad de atender algunas de sus demandas, como la infraestructura, la mano de obra cualificada, proporcionando la expansión del sistema capitalista.

La concepción socialdemócrata de ciudadanía hace una crítica a la teoría liberal y defiende una ampliación de los derechos de ciudadanía para los grupos históricamente excluidos. Por otro lado, enfatiza la participación de la colectividad en las decisiones del Estado y una mayor integración del ciudadano en las instituciones. Afirma, también, la necesidad de un equilibrio entre los derechos individuales.

Janoski, citado por Vieira¹⁶⁹, establece una vinculación de las teorías políticas con las concepciones de ciudadanía y con los respectivos regímenes estatales. Para el autor, los derechos políticos, sociales y de participación estarían ligados a la socialdemocracia y a los regímenes sociales democráticos, como Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda, entre otros. Los derechos civiles se refieren al liberalismo y a los regímenes liberales, típicos de los Estados Unidos, Japón, Suiza, Canadá y Australia.¹⁷⁰

Así, es posible identificar claramente las diferencias entre la concepción liberal y la socialdemócrata: la primera está en la base individualista del liberalismo en contraposición a la democracia social, que se basa en la participación igualitaria de grupos e individuos; la segunda insiste en los derechos

¹⁶⁹ Vieira, L. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁷⁰ Existirá también la perspectiva comunitarista, ligada a países de régimen más tradicional. Sin embargo, Vieira afirma que la separación entre la visión social-demócrata y la comunitarista es excesivamente radical y conlleva algunas distorsiones.

civiles, contractualmente relacionados con el liberalismo, y el equilibrio de derechos y obligaciones a través de cambios controlados y generalizados de la socialdemocracia, lo que lleva a la conclusión de que la tercera diferenciación básica tiene un vínculo con el hecho de que, en el liberalismo, la lista de los derechos sea mayor que las obligaciones y que, en la socialdemocracia, exista un equilibrio de derechos y obligaciones, con especial énfasis en la garantía de los derechos sociales¹⁷¹

Relacionando estas tres generaciones de derechos, Marshall construye la clásica definición de derechos de ciudadanía, que puede ser resumida de la siguiente manera:

En primer lugar los derechos civiles, correspondientes a los derechos necesarios para el ejercicio de las libertades, originados en el siglo XVIII; después, los derechos políticos, consagrados en el siglo XIX, que garantizan la participación, tanto activa como pasiva, en el proceso político; y finalmente, ya en el siglo XX, los derechos sociales de ciudadanía, correspondientes a la adquisición de una calidad mínima de bienestar y seguridad sociales que debe prevalecer en la sociedad¹⁷²

La dimensión social de la ciudadanía impone, por tanto, reformulaciones a la estructura del Estado capitalista contemporáneo, en el sentido de que aumenta su máquina administrativa y su poder de intervención, es decir, la ciudadanía requiere, en su plantillas actuales, una mayor participación del Estado. Estas transformaciones empezaron a desarrollarse en el *Welfare State*, puesto que, aunque sea un modelo pensado para mantener y revigorizar el modo de producción capitalista, con el único objetivo de reducir las desigualdades sociales provocadas por el mismo, acabó abriendo espacio a acciones políticas y jurídicas de carácter emancipatorio.

¹⁷¹ Vieira, L. *Op. cit.*, p. 44.

¹⁷² Marshall, T. H. *Op. cit.*, p. 64.

La dimensión jurídica de la ciudadanía social se transforma y abre nuevas perspectivas teóricas, ya que, como afirma Sarlet ¹⁷³, ya no se trata de libertad ante el Estado, sino de libertad a través del Estado. Al analizar la teoría de Jellinek al respecto, Sarlet expone que los derechos sociales transforman el *status negativus* en *status positivus* o *estatus civitatis*. Esa concepción asegura, jurídicamente, al individuo la posibilidad de utilización de las instituciones estatales y de exigir las acciones positivas por parte del Estado.

Se verifica un cambio de la ciudadanía del *self interest*, de predominante abstinencia política hacia una concepción de “*status activus* del ciudadano, en el cual éste comienza a considerarse titular de competencias que le garantizan la posibilidad de participar activamente en la formación de la voluntad estatal”¹⁷⁴.

La dimensión jurídica de la ciudadanía social implica, necesariamente, un cambio de concepción estatal, la cual se produce en una perspectiva estructural y fiscal, dado que la dimensión jurídica de la ciudadanía social no es implementada por los tradicionales mecanismos de resolución de conflictos del normativismo liberal, es decir, sólo puede ser implementada a través de una perspectiva redistributiva de los recursos, que genera la voracidad de la recaudación.

El gran problema fue que, sumergidos en una doble crisis fiscal y estructural, hubo un dominio hegemónico del proceso neoliberal de globalización, que obstaculizó el proceso de recuperación y también de reformulación, produciéndose, en algunos casos, incluso un retroceso y, en otros, como en el caso brasileño, nunca de forma satisfactoria.¹⁷⁵

Por otra parte, conviene destacar que no hay, necesariamente, una relación directa entre un cierto grado de relativa implementación de los derechos sociales y

¹⁷³ Sarlet, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 52 e 162.

¹⁷⁴ Sarlet, I. W. *Op. cit.*, p. 163.

¹⁷⁵ Streck, L. L.; Morais, J. L. B. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 70.

una incorporación real y concreción de una concepción de ciudadanía universal y de amplia participación política de los ciudadanos defendida por la socialdemocracia. Incluso cuando reconocemos que algunos países han luchado por la efectivación de los derechos, la proposición de ampliación de los espacios democráticos defendida por la socialdemocracia no se ha producido.

Según Habermas¹⁷⁶, la situación se agravó con una pérdida significativa de la autonomía de la esfera pública, causada por la invasión sistémica del mundo de la vida. La transformación socioestatal del Estado liberal de Derecho debe ser entendida a partir de esta situación inicial. El Estado socialdemócrata de derecho no puede diferenciarse del liberal por el hecho de que una constitución del Estado se presenta con la pretensión de la coerción jurídica de fijar también la constitución de organizaciones sociales con respecto a ciertos principios fundamentales. Sin embargo, lo que sucede es que el Estado de la socialdemocracia, como continuación de la tradición jurídica del Estado liberal, está obligado estructurar las relaciones sociales, a la vez que también pretendía asegurar un ordenamiento jurídico global del Estado y de la sociedad. Intenta convertirse en el portador del orden social, necesitando asegurarse, más allá de las definiciones negativas y denegatorias de los derechos liberales básicos, unos cauces para lograr la “justicia” con la intervención social del Estado.

¹⁷⁶ Habermas, J. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 261.

CAPÍTULO V

EI DERECHO SOCIAL Y EL PROCESO LEGISLATIVO SOCIAL PRESUPUESTARIO

5.1. El derecho social condensado de Gurvich y la sociedad civil: la concreción de la ciudadanía y de la democracia participativa

Con la introducción de los derechos sociales en las Constituciones, se reconoció al Estado el papel de protagonista en las relaciones sociales y se le atribuyó la importante función de proteger a los necesitados, asegurándoles las condiciones materiales indispensables para el desarrollo de la persona humana.

En cuanto a los derechos de los trabajadores, la proclamación solemne en las Constituciones cumplió dos objetivos nucleares: dificultar la alteración o revocación de estos derechos y fijar las políticas directivas para el legislador infraconstitucional y para el poder público. Nacía una nueva era social para la cual resultaban fundamentales nuevos pensamientos políticos, la acción social de la Iglesia y, principalmente, los movimientos obreros organizados.

Frente a la amenaza de ruptura con el modelo liberal, llevada a cabo gracias a la ascensión de movimientos socialistas al poder, se forjó un pacto entre quienes tenían el capital y la clase trabajadora. Se evitó, con este compromiso, la institución del Estado proletario, fundado en el socialismo marxista que preconizaba que los obreros acabarían adueñándose de los medios de producción. El Estado permaneció fiel al ideal capitalista, de manera que no se eliminó la explotación de la fuerza de trabajo, sino que se atenuó con concesiones mínimas. Se mantuvo incólume el sistema basado en la economía de mercado y en la libre iniciativa, y a los trabajadores se

les prometió una sociedad menos desigual, que se conseguiría a través de los derechos laborales, que garantizarían las condiciones materiales mínimas para dar dignidad a la vida del ciudadano-trabajador.

El Estado Liberal de Derecho dio lugar al Estado Social de Derecho. Surgieron los derechos sociales, vinculados al ideal de igualdad, exigiéndose con ellos, generalmente, no más abstención del Estado, sino prestaciones jurídicas o materiales, ya que esos derechos presentan dificultades de realización práctica. Su puesta en práctica se ve dificultada, generalmente, a causa de políticas públicas erróneas, inercia del poder público o dificultades materiales vinculadas a deficiencias presupuestarias.

A diferencia de los derechos clásicos, “el punto de atención no reside, por tanto, en libertad ante el Estado, y sí de libertad a través del Estado [...] revelando una transición de las libertades formales abstractas hacia las libertades materiales concretas”.¹⁷⁷ Implican derechos positivos y también libertades sociales, incluyendo los derechos fundamentales de los trabajadores.¹⁷⁸

Como recuerda Dantas¹⁷⁹,

Se pasa, por tanto, de la democracia política a la democracia social, de la ideología constitucional liberal a la ideología constitucional social. El lema del Estado liberal [...] cede lugar a la presencia del Estado que asume el papel y la responsabilidad de ofrecer al hombre un mínimo de condiciones para vivir con dignidad.

¹⁷⁷ Sarlet, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 52.

¹⁷⁸ Estos derechos de los trabajadores se justifican como una densificación del principio de la justicia social, además de corresponder a las demandas de las clases menos favorecidas, especialmente de la clase obrera, a título de compensación, en virtud de la extrema desigualdad que caracterizaba (y, de cierta forma, aún caracteriza) las relaciones con la clase empleadora, principalmente detentora de un mayor o menor grado de poder económico (Cfr. Sarlet, I. W. *Op. cit.*, p. 53).

¹⁷⁹ Dantas, I. *Constituição Federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994, p. 25.

El hecho es que el Estado no estaba preparado para ofrecer tantos servicios y prestaciones sociales y económicas a la población. Por consiguiente, se acabó, garantizando esos derechos de modo programático, perdiendo la Constitución cierta juridicidad. Esa crisis derivada del surgimiento del constitucionalismo social continúa produciendo sus efectos actualmente, dado que el Estado prevé muchos derechos socio-económicos para mejorar la vida del ciudadano, pero no confiere a los mismos la efectividad normativa o social necesaria.

Es importante resaltar que la efectividad de las normas programáticas, es decir, la concreción fáctica-social de los derechos sociales, económicos y de los principios y objetivos constitucionales, no depende sólo del Estado, como afirma la doctrina clásica, sino que debe de haber un compromiso por parte de toda la sociedad, puesto que lo que se discute en realidad, cuando se busca la eficacia de la mayoría de las normas programáticas, es la construcción de una ciudadanía real para cada Estado.

Esta ciudadanía no se construye sólo a través del desarrollo eficaz de políticas sociales por parte del Estado, sino mediante la participación de la sociedad con la colaboración y actuación concreta en el desarrollo del espíritu de solidaridad y de ciudadanía. Esta participación más efectiva de la sociedad junto al Estado en la búsqueda de la solución de los graves problemas sociales existentes está prevista, por ejemplo, en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado Brasileño.¹⁸⁰

Para Hermany¹⁸¹ “es intrínseca la relación entre la previsión de competencias constitucionales municipales y la construcción de un derecho social, como forma de apropiación del espacio público por parte de la

¹⁸⁰ Santos, M. A. C. “A efetividade das normas constitucionais”. *Brasília Revista de Informação Legislativa*, 37(147): 5-15, jul./set. 2000, p. 7.

¹⁸¹ Hermany, R. *O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro*. Tese (Doutorado), p. 286.

sociedad, teniendo en cuenta el factor potencial que el espacio local tiene en relación al ejercicio del control sobre las decisiones públicas”.

En directa relación con los postulados de participación se presenta la idea de Gobernanza (*governance*) que lleva a un significado distinto en la forma de gobernar. Se gobierna participativamente, de manera más cooperativa, a diferencia del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder sobre los grupos y personas que constituían la sociedad civil.

Hoy, en la idea de gobernanza las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos y autónomos y por redes entre organizaciones.

En una sociedad democrática se deberían crear las condiciones de distribución del poder para que la ciudadanía pudiera incidir en asuntos tanto personales como públicos.¹⁸² Los motivos de participación son variables. El ciudadano antepone el aspecto utilitario, expresivo o deliberativo, como un deber cívico.

La participación social es condición básica para la democratización del Estado y la instauración de una nueva gobernanza. Sin embargo, es fácil proponerla y difícil realizarla: Implica, ante todo, la construcción de una nueva calidad relacional entre el Gobierno y los beneficiarios de sus acciones, los ciudadanos y la comunidad.

¹⁸² Como concepto que permite relacionar la democracia con la participación, podemos señalar: “La participación política es entonces una acción en solidaridad con otros en el ámbito del Estado o de una clase social, con vistas a conservar o modificar la estructura y por tanto los valores del sistema de intereses [...] cuyo impulso básico es el aumento diferenciado y desigual de los derechos y los recursos de los ciudadanos y la expansión y las tareas del aparato político administrativo” (Pizzorno, A. *Sur rationalité du choix démocratique*. Paris: Sur l’individualismo, 1991, p. 57).

Según Putnam¹⁸³, las prácticas sociales que construyen la ciudadanía representan la posibilidad de constitución de un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, el deber mutuo y la cooperación voluntaria. Las prácticas sociales que le son inherentes se basan en la solidaridad y en el encuentro entre derechos y deberes.

De esta forma, la ampliación de la esfera pública presiona a la sociedad en el sentido de ejercer una mayor influencia sobre el Estado así como de limitarlo, considerando que la autonomía social presupone no sólo trascender las asimetrías en la representación social, sino también modificar las relaciones en favor de una mayor auto-organización social.¹⁸⁴

Una crisis tan inmensa como multiforme en el orden de las causalidades implicadas y también diferenciadas conforme a regiones, ciudades y grupos sociales afectados pone en tela de juicio las posibilidades y los límites de soluciones centrales y globalmente definidas y trae al debate la exigencia de soluciones inventadas y negociadas en diferentes foros, capaces de movilizar los actores colectivos en su sentido de responsabilidad pública ante el drama de salarios bajos, desempleo, salud, vivienda o saneamiento básico.

Es en la convergencia de estos y otros problemas donde se plantea el derecho social condensado de Gurvitch desafiando la construcción de espacios públicos de participación, representación y negociación, que permiten la gestión de la cosa pública regulada por el reconocimiento y por la universalización de los derechos.

¹⁸³ PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

¹⁸⁴ GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Revan/Enap, 1998.

5.2. La búsqueda de un proceso legislativo social basado en los principios de la ciudadanía y democracia participativa

El Poder Legislativo, en la mayoría de los países democráticos, posee la capacidad de modificar el Presupuesto propuesto por el Ejecutivo y de insistir, con mayorías cualificadas, en su sanción original del mismo ante un veto presidencial. La capacidad de modificar el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo es generalizada, pero su alcance difiere de un país a otro. En Brasil, el Poder Legislativo sólo puede introducir modificaciones que no incrementen el déficit o el gasto, pues las modificaciones del Congreso requieren consentimiento del Ejecutivo.

En España las diferencias que registran las normas reglamentarias de una y otra Cámara son más formales o aparentes, que sustanciales; pues en ambos casos se establece que en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se seguirá o aplicará el procedimiento legislativo común u ordinario, salvo lo dispuesto en la correspondiente sección o capítulo. En suma, el procedimiento de aprobación del Presupuesto puede concebirse como sometido al procedimiento legislativo general.¹⁸⁵

En el proceso presupuestario español podemos destacar las siguientes características: a) la tramitación parlamentaria del presupuesto es breve; b) imposibilidad de modificación parlamentaria del volumen de ingresos y gastos que figuren en el proyecto de presupuestos presentado por el Gobierno; c) escaso impacto que en la opinión pública tienen los debates sobre la ley presupuestaria y que, año tras año, es un factor destacado por la prensa; y d) amplias posibilidades legales que de alterar, modificar y crear créditos presupuestarios al margen de la propia Ley de Presupuestos.

Las constituciones o la legislación presupuestaria de fondo suelen prever lo que ha de ocurrir en caso de que el Poder Legislativo no trate o no

¹⁸⁵ Lago, M. A. M. *Op. cit.*, p. 82.

apruebe el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo. La alternativa institucional en este supuesto es que el Ejecutivo deba presentar un nuevo proyecto –es el caso de Brasil-.

Sin embargo, que la Constitución y las leyes sean las reglas del juego no implica que definan exactamente cómo se debe jugar. Hay reglas operativas que definen el modo de elección de los funcionarios públicos y la naturaleza y dinámica de las organizaciones en que los individuos se agrupan para competir por la función pública en sociedades democráticas – los partidos políticos-.

El universo político, que incluye sus instituciones y representantes, en cierto modo, tiene una percepción de las manifestaciones de la participación popular en la toma de decisiones de las acciones de los gobiernos. Esta percepción es muy particular en cada sociedad, ya que, incluso afecta a las instituciones representativas, con elecciones directas por parte de los ciudadanos con respecto a sus representantes legales. Para muchos participantes en el universo político, compartir el poder en este caso, significaría desintegrar el poder en sus distritos electorales y políticas. Otras instituciones que forman el tejido de la sociedad también tiene algunas dificultades para entender la necesidad de participación social para construir democracias fuertes, abiertos al diálogo y la correspondiente necesidad de un mundo cada vez más globalizado y unificado al mismo tiempo.

Las coyunturas macroeconómicas y la situación financiera del Estado plantean, según su naturaleza, incentivos distintos para la planificación, el tratamiento legislativo y la ejecución presupuestaria.

En un contexto de alta inflación o de elevada inestabilidad en la financiación del Estado, la planificación presupuestaria puede ser forzada por las circunstancias. El tratamiento legislativo tiene lugar, por ende, en

una situación de elevada incertidumbre, y es en la etapa de ejecución donde se revela la consistencia efectiva del presupuesto. En este escenario, pues, la intervención del Poder Legislativo en todas las etapas del proceso presupuestario tiende a ser escasa y marginal.

En un contexto de baja inflación y de estabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestaria tiene mayores probabilidades de exactitud. El tratamiento legislativo puede tener lugar, además, en una situación menos incierta y con información menos incompleta y asimétrica. Las diferencias entre el Presupuesto sancionado por el Congreso y el que resulta de su ejecución por el Poder Ejecutivo tienden a ser menores. En este escenario, por consiguiente, la intervención del Poder Legislativo en las etapas de formulación y trámite legislativo del proceso presupuestario puede ser más relevante.

5.3. Elaboración de la propuesta presupuestaria y el derecho de reunión y manifestación: la participación popular necesaria

La materialización del ciudadano en el proceso político se ha observado especialmente en el contexto del fortalecimiento de las entidades locales, las asociaciones de vecinos y las organizaciones voluntarias, entre otras. En el campo de la reactivación del poder local, por ejemplo, varias experiencias han mostrado que el paso a su reactivación ha hecho posible una ingerencia mayor de los ciudadanos en la política. De hecho, se ha argumentado que las políticas para el desarrollo local son más eficientes cuando se formulan y aplican a través de una estrecha cooperación entre los actores públicos y privados.¹⁸⁶

Pensar en mecanismos que proporcionen una democracia social más justa implica atraer a las personas a la esfera pública. Tal transición

¹⁸⁶ Baquero, M. “Construyendo una outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil”. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 21, p. 83-108, nov. 2003, p. 86.

depende, fundamentalmente, de la competencia del Estado y de que sus instituciones acepten y valoren esta participación. Una democracia social sin políticos o ciudadanos democráticos está condenada al fracaso.¹⁸⁷

Por tanto, uno de los presupuestos de los Estados democráticos es la existencia de rendición de cuentas del Gobierno a la sociedad, ya que la gestión pública se lleva a cabo mediante la ejecución presupuestaria, es decir, mediante la acción del Gobierno velando por el interés público expresado en la Ley del Presupuesto. De ello se deriva que, en las democracias, la sociedad civil tiende a controlar al Estado y no el contrario, como sucede en las dictaduras.

El sistema de democracia representativa brasileño determina la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo, anualmente, en todas las esferas de Gobierno. El Presidente de la República informa al Congreso Nacional de las cuentas de la ejecución de la ley del presupuesto anual; los Gobernadores, para las respectivas Asambleas Legislativas; y los Alcaldes Municipales, para las respectivas Cámaras de los Ayuntamientos.

Es evidente que, en un sistema representativo, el Gobierno informa de las cuentas a los representantes del pueblo, parlamentarios a los cuales el público elector otorga plenos poderes para el juicio de las acciones del Poder Ejecutivo. Especialmente en una joven democracia, en que la sociedad conquista progresivamente más espacios para la participación en el proceso decisorio de la Administración Pública, no se excluye la posibilidad de que el Gobierno rinda cuentas de la ejecución del presupuesto de forma directa a la sociedad civil.

Solo hay una efectiva participación cuando hay una efectiva rendición de cuentas. Es decir, no basta con participar en la discusión del proyecto de ley de presupuesto. El proceso de participación ciudadana en la

¹⁸⁷ *Idem*, p. 84.

cuestión presupuestaria no se debe agotar en la fase de elaboración del presupuesto, al igual que la participación del ciudadano en el proceso político no se debe limitar a la elección de su representante a través del voto, sino debe abarcar la fiscalización de la acción parlamentaria del mismo.¹⁸⁸

Es en este sentido que debe producirse la participación ciudadana en el proceso presupuestario. Es imprescindible que se amplíe la participación voluntaria, en lugar de la participación impuesta, que el contribuyente ceda espacio al ciudadano.¹⁸⁹ Existiendo una efectiva participación, habrá una opinión pública mucho más cualificada. La opinión pública la consideramos aquí como instancia crítica con relación a las informaciones acerca de las cuentas públicas y no como instancia receptora en la relación con la publicidad difundida con fines de manipulación.

Los ideales del pluralismo y de la participación popular en la gestión y control de las políticas sociales se hallan garantizados en la Constitución Federal de 1988¹⁹⁰. Sin embargo, en esta misma Constitución, cabe reconocer que fue acuñada, en lo esencial, la participación popular más efectiva en el proceso legislativo.

La Ley reglamentaria N. 101/00 (Ley de Responsabilidad Fiscal – LRF), promulgada en el ámbito de la Reforma del Estado Brasileño, institucionalizó la audiencia pública¹⁹¹ y permitió la realización de otras

¹⁸⁸ Mesquita, Z. “O resgate da cidadania em tempos de globalização”. In: *Redes*, v. 3, n. 2, p. 143-154, Santa Cruz do Sul: FATES, 1998, p. 145.

¹⁸⁹ Bordenave, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

¹⁹⁰ La participación popular en las políticas sociales se expresa en los artículos 198, III y 204, II, de la Constitución Federal de 1988. El pluralismo se encuentra contemplado, por ejemplo, entre los fundamentos del Estado brasileño, artículo 1º, V, así como en el Preámbulo del Texto Constitucional.

¹⁹¹ La audiencia pública consiste en una sesión de discusión abierta a toda la población para tratar de cualquier tema de relevancia para el municipio, tanto para la recogida de las opiniones en el momento de formulación de una política pública, como para el debate en una toma de decisiones.

formas de participación popular, no sólo en el proceso administrativo de toma de decisiones públicas y de control, sino también en el proceso legislativo del cual derivan las leyes presupuestarias (Plan Plurianual – PPA, Directrices Presupuestarias – LDO y Presupuestario Anual – ELOGIO), que constituyen la planificación institucional pública.

El Plan Plurianual Municipal (PPA) forma parte de los instrumentos de planificación de un gobierno, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal. Realizado cada cuatro años, el Plan contiene metas que deben alcanzarse a través de una determinada gestión de gobierno –incluye proyectos, actividades, financiaciones, incentivos fiscales, normas, entre otros-. El PPA tiene una visión a medio plazo de la planificación pública, con el objetivo de solucionar los problemas y crear las acciones para combatirlos, atendiendo, así, a la demanda de la sociedad.

La Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) fue introducida por la Constitución de 1988, convirtiéndose, con la Ley de Responsabilidad Fiscal, en parte obligatoria de la gestión fiscal de los poderes públicos. La LDO es elaborada anualmente por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Poder Legislativo que, después de su aprobación, la devuelve al Ejecutivo para su sanción.

Por tanto, la LDO tiene el propósito de orientar la elaboración de los presupuestos fiscales y de la seguridad social y de inversión de las empresas estatales. Trata de sintonizar la Ley Presupuestaria Anual (ELOGIO) con las directrices, objetivos y metas de la administración pública, establecidas en el Plan Plurianual.

La LDO tiene duración de un año y, de acuerdo con el párrafo 2º del artículo 165 de la Constitución Federal de 1988, comprende las metas y prioridades de la administración pública, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsiguiente; orienta la elaboración de la LOA;

regula las alteraciones en la legislación tributaria; y, establece la política de aplicación de las agencias financieras oficiales de fomento.

A su vez, la Ley Presupuestaria Anual (LOA) es la ley presupuestaria propiamente dicha, y posee una validez de un año. Estima los ingresos y fija el gasto del ejercicio financiero, es decir, establece cómo va a recaudar el gobierno y como va a gastar los recursos públicos.

La LOA detalla la aplicación de los recursos del municipio en obras y acciones para el ejercicio siguiente. Se elabora en base a las directrices apuntadas por el Plan Plurianual (PPA) y por la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), ambos definidos por el ejecutivo, a partir de discusiones con la comunidad. Antes de convertirse en ley, la propuesta presupuestaria es analizada por los concejales que pueden presentar enmiendas al proyecto, de acuerdo con los criterios establecidos por la LDO.

Cabe destacar la necesidad de establecer, en el ámbito del Ejecutivo Municipal, un cronograma de trabajo, implicando todos los pasos que componen el proceso de elaboración de las leyes presupuestarias (LDO y LOA). Ese cronograma debe ajustarse a los plazos fijados en la Ley Orgánica Municipal indicando las fechas de entrega, por el Alcalde a la Cámara de Concejales, de los proyectos de ley de la LDO y LOA, contemplando también la fase externa que implica la participación popular y la realización de audiencias públicas.

De esta forma, la Cámara Municipal es el órgano constitucionalmente responsable de la discusión de todas las materias legislativas y, concretamente, de la discusión de los proyectos de las leyes presupuestarias (LDO y LOA). Por tanto, al recibir el proyecto de ley del plan plurianual, la Cámara, después del debido protocolo, debe publicarlo y remitirlo a la Comisión de Presupuesto y Finanzas para el previo análisis de

los requisitos de admisibilidad, donde se contrasta principalmente si el volumen de las inversiones previstas para el período de vigencia del plan es compatible con el potencial de recursos disponibles para este fin, en el ámbito de la recaudación que se pretende efectuar.

Elaborado el parecer previo de admisibilidad por parte de la Comisión de Presupuesto y Finanzas, se debe de abrir el plazo para la presentación de las enmiendas parlamentarias¹⁹², procedimiento reservado exclusivamente a los concejales. Ese plazo es el definido en el Reglamento interno de la Cámara.

Durante este período debe ser posible la participación popular y se realizará la audiencia pública, todo bajo el control y dirección de la Comisión de Presupuesto y Finanzas de la Cámara Municipal. Es importante mencionar que el objetivo es hacer público el proceso de elaboración de las leyes presupuestarias (LDO y LOA), lo que no significa que la sociedad pueda presentar enmiendas a los respectivos proyectos.

La Comisión de Presupuesto y Finanzas de la Cámara Municipal es la que debe sistematizar las conclusiones resultantes de los debates habidos en la audiencia pública y de los demás medios de participación popular¹⁹³ creados y presentarlas, si son viables técnicamente, bajo la forma de enmiendas parlamentarias.

En este sentido, se considera que el proceso legislativo de las leyes presupuestarias (LDO y LOA) es de naturaleza especial, imponiendo así la tramitación diferenciada de las materias sometidas a su curso. Hay que observar que la no realización de audiencia pública, así como el cierre de

¹⁹² Es el inicio de la fase de discusión propiamente dicha, donde deben enfrentarse los aspectos técnicos y políticos que implican el proceso presupuestario.

¹⁹³ La LRF establece la posibilidad de que la Cámara Municipal permita otros medios de participación popular, junto con la audiencia pública, pudiendo, por tanto, utilizarse, incluso, Internet.

los canales de participación popular, en la elaboración y discusión de las leyes presupuestarias (LDO y LOA) ilegaliza el respectivo proceso legislativo, lo que podrá generar la nulidad de las leyes, por falta de respeto al artículo 48, párrafo único, de la LC 101/00 y al propio principio constitucional de la eficiencia.

Para ello, la Ley de Responsabilidad Fiscal prevé la realización de una audiencia pública en dos momentos, lo que permite identificar claramente sus funciones: primero, en el párrafo 4° del artículo 9°, en el proceso administrativo de control de metas fiscales; segundo, en el párrafo único del artículo 48, en el proceso legislativo presupuestario, donde se decide sobre los programas gubernamentales que deben implementarse en la medida exacta de la disponibilidad de los recursos públicos que puedan ser canalizados para este fin.

LC 101/00

Art. 9°. De verificarse, al final de un bimestre, que la realización de los ingresos podrá no comportar el cumplimiento de las metas del resultado primario o nominal establecidas en el Adjunto de Metas Fiscales, los Poderes y la Fiscalía promoverán, por acto propio y en los montantes necesarios, en los treinta días subsiguientes, limitación de compromiso y movimentación financiera, según los criterios fijados por la ley de directrices presupuestarias.

[...]

§ 4° Hasta el final de los meses de mayo, septiembre y febrero, el Poder Ejecutivo demostrará y evaluará el cumplimiento de las metas fiscales de cada cuatrimestre, en audiencia pública en la comisión referida en el § 1° del artículo 166 de la Constitución o equivalente en las Casas Legislativas estatales y municipales.

La LRF coloca el control público de la sociedad vinculado al sistema de control interno, con periodicidad cuatrimestral. De esta forma, hasta el final del mes de mayo, el Poder Ejecutivo, en audiencia pública. Lo realizará por parte de la Comisión de Presupuesto y Finanzas de la Cámara Municipal, para demostrar y evaluar el cumplimiento de las metas fiscales del cuatrimestre enero/abril; hasta el final del mes de septiembre el Poder

Ejecutivo debe demostrar y evaluar el cumplimiento de las metas fiscales del cuatrimestre mayo/agosto; y, hasta el final del mes de febrero, el Poder Ejecutivo debe demostrar y evaluar el cumplimiento de las metas fiscales del cuatrimestre septiembre/diciembre.

Cabe destacar que la demostración y la evaluación del cumplimiento de las metas fiscales deben ser realizadas por el Poder Ejecutivo, en audiencia pública, en el caso del Municipio, promovida y auspiciada por la Comisión de Finanzas y Presupuesto Público de la Cámara Municipal. La Ley de Responsabilidad Fiscal atribuye carácter de obligatoriedad a la audiencia pública de demostración y evaluación del cumplimiento de las metas fiscales.

Para Hermany¹⁹⁴, a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la realización de las audiencias públicas se convirtió en una práctica obligatoria en todos los niveles de la Administración, abarcando íntegramente a todas las leyes presupuestarias. Con ello, el instituto ha sido difundido como elemento fundamental de gestión, incorporándose a la agenda de los debates y difundiendo las discusiones sobre la formulación de las políticas públicas.

En este sentido, es recomendable que se establezca un proceso administrativo, con el fin específico de registrar las demandas, los debates y las conclusiones que la ciudadanía manifieste en las audiencias previstas en el § 4º del artículo 9º, de la LRF, incluso para atender al requisito de la amplia divulgación que integra el principio constitucional de la publicidad.

Como afirma Saule Júnior¹⁹⁵, la participación popular tiene como presupuesto el respeto al derecho a la información, como medio para

¹⁹⁴ HERMANY, R. *Op. cit.*, p.1737.

¹⁹⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Fabris, 1997, p. 98.

permitir al ciudadano las condiciones para tomar decisiones sobre las políticas y las medidas que deben ejecutarse para garantizar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad.

El acceso a las informaciones es un elemento primordial para la democratización de la gestión de la ciudad, que deberá ser utilizado por cualquier ciudadano y no sólo por los órganos de la administración municipal, permitiendo eliminar la apropiación indebida del conocimiento sobre la ciudad por pequeños grupos de técnicos y servidores de la máquina estatal, que atienden sólo a los intereses de la minoría privilegiada que siempre tuvo acceso a las instancias del poder municipal.¹⁹⁶

Garantizar la publicidad y garantizar el acceso a las informaciones conlleva conductas diversas de la administración: la obligatoria publicidad requiere una actitud activa que la Administración debe de adoptar; permitir el acceso, a su vez, implica una postura de receptividad con respecto a quien quiera conocer los asuntos de interés público.

Para que eso se convierta en una realidad, Freitag¹⁹⁷ afirma que la única vía sería la ejecución de una política presupuestaria participativa de manera que la propia aplicación de la ley, el desarrollo de los planos directores y el control de la realización de las medidas urbanas estuviera en manos de los efectivamente interesados, es decir, en la mano de los residentes de la ciudad. Solamente este tipo de participación en la solución de los problemas del día a día de sus ciudades podrá conseguir la transformación de residentes pasivos en ciudadanos activos.

Esa gestión presupuestaria a la cual se refiere la autora habla, ha dado muestras de éxito en su implantación en algunas ciudades del sur de Brasil, llevando a creer que la ley que estableció el Estatuto de la Ciudad puede ser viable, poniéndose en práctica la propia ley, reforzando, así, los principios democráticos que contiene. Por tanto, es obligatoria la

¹⁹⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. *Op. cit.*, p. 98.

¹⁹⁷ Freitag, B. *O novo Estatuto da Cidade*. Brasília: UnB, 2001. p. 2.

celebración de audiencias y debates en el ámbito de los dos poderes. No se cumplirá tal exigencia si es sólo uno de ellos el que los realiza.

Tales audiencias públicas se deben realizar en horas y lugares que permitan el acceso de la mayoría de la población, lo que supone la falta de legitimidad de aquellas audiencias que se convoquen en el horario de trabajo de la mayoría de la sociedad o en lugares de difícil acceso. Se prioriza, con ello, la realización de encuentros con la sociedad en diferentes regiones de la ciudad, con el fin de que el plan contemple las especificidades de cada espacio local. En este último aspecto, la localización de las audiencias asume especial relieve, considerando que los diferentes barrios, demarcaciones y comunidades sólo tendrán participación si las reuniones se producen en lugares de hecho próximos que permitan una relación de pertinencia e identidad.

A partir de los presupuestos de participación en la elaboración del proyecto de plan director participativo por parte del poder ejecutivo municipal, el proceso legislativo que está desarrollando la Cámara Municipal para la discusión de la materia debe seguir el mismo principio de referencia que, con respecto a la experiencia, todavía queda lejos del derecho social condensado de Gurvitch¹⁹⁸ verificada, en la práctica, en las leyes presupuestarias (LDO y LOA).

Conforme el artículo 48, párrafo único de la LRF:

LC 101/00

Art. 48. Son instrumentos de transparencia de la gestión fiscal, a los cuales se dará amplia divulgación, incluso en los medios electrónicos de acceso público: los planes, presupuestos y leyes de directrices presupuestarias; las rendiciones de cuentas y el respectivo parecer previo; el Informe Resumido de la

¹⁹⁸ GURVITCH, Georges. *L'Idée du Droit Social. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinale depuis le xvii^e siècle jusqu'à la fin du xix^e siècle*. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932. 713p.

Ejecución Presupuestaria y el Informe de Gestión Fiscal; y las versiones simplificadas de estos documentos.

Párrafo único. La transparencia será asegurada también mediante el incentivo a la participación popular y la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y de discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos.

Por lo tanto, la LRF cita la audiencia pública en el proceso legislativo que define las leyes presupuestarias (LDO y LOA). Por eso, hay que poner en relación el párrafo único del artículo 48 con el principio de la eficiencia, inserto por la Enmienda Constitucional N. 19/98 en la lista de principios que rigen la administración pública, presente en el artículo 37 de la Constitución Federal de 1988.

Como se puede verificar, el texto del párrafo único determina que la transparencia se asegure mediante el incentivo a la participación popular y la realización de audiencia pública, durante los procesos de elaboración y de discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos. Sobre el momento en que la transparencia debe producirse, cabe destacar las expresiones utilizadas: “elaboración” de las leyes presupuestarias y “discusión” de las leyes presupuestarias.

En este sentido, según establece el artículo 165 de la Constitución Federal de 1988, la iniciativa de las leyes presupuestarias del Poder Ejecutivo; a su vez, la atribución de la discusión de las leyes presupuestarias (LDO y LOA), según el artículo 166 de la Constitución Federal de 1988, es delegada al Poder Legislativo. Incluso se exige que este órgano cuente con una comisión especialmente constituida para este fin.

Por tanto, la participación popular y la realización de audiencia pública en la elaboración de las leyes presupuestarias (LDO y LOA) son responsabilidad del Poder Ejecutivo. Así, quien deba organizar la

participación popular y las audiencias públicas, en la fase de elaboración de la LDO y LOA, es el Ejecutivo Municipal, y deberá hacerlo por acto y procedimiento propio publicado especialmente para este fin.

En cuanto a los procedimientos para la realización de audiencia pública por parte de la Cámara Municipal, se sugiere: publicar un aviso de convocatoria pública, abriendo plazo para que las entidades que integran la sociedad civil¹⁹⁹ se inscriban junto al catastro legislativo de participación popular²⁰⁰ que debe abrirse junto a la Cámara Municipal; marcada la fecha de realización de la audiencia pública, la Comisión de Presupuesto y Finanzas debe invitar a las entidades inscritas en el catastro legislativo de participación popular para el evento, colocando las materias que deben debatirse a disposición para su previa consulta; se debe registrar la audiencia pública en un acta específica, de acuerdo con la pauta prevista, conteniendo, principalmente, las deliberaciones y conclusiones que se hayan obtenido; la audiencia pública es responsabilidad del Presidente de la Comisión de Presupuesto y Finanzas que preside el encuentro y encamina las conclusiones obtenidas al Relator de la Comisión para, si es viable, incorporarlas a las enmiendas; el acta, después de que haya sido debidamente preparada, revisada y firmada por los miembros de la Comisión de Presupuesto y Finanzas debe ser publicada y encaminada a las entidades que integran el catastro legislativo de participación popular, a efectos de posterior control público, sin perjuicio de su divulgación y entrega a los demás interesados.

Las audiencias se componen de las siguientes etapas: apertura y explicación inicial –la apertura puede ser realizada por el Concejal Presidente de la Cámara Municipal que explicará la finalidad de la audiencia, transfiriendo, enseguida, la dirección de los trabajos para el

¹⁹⁹ Asociaciones sectoriales, sindicales, de barrios, de clases entre otras.

²⁰⁰ Este registro debe ser abierto junto con el Legislativo Municipal conteniendo los datos de identificación de las Asociaciones interesadas.

Concejal Presidente de la Comisión de Presupuesto y Finanzas-; exposición de la materia, que será responsabilidad del Concejal Presidente de la Comisión de Presupuesto y Finanzas.

La sociedad necesita ser informada, de la forma más clara posible, sobre las cuentas públicas del Municipio, de manera que permita didácticamente que el ciudadano comprenda el potencial de inversión y el compromiso de gastos del Gobierno local; debates públicos constituyen propiamente la discusión, momento en que se cede la palabra a los participantes de la audiencia pública para que expongan sus opiniones personales e institucionales para el registro en el acta; evaluación final y encaminamiento de las propuestas – esto es responsabilidad de la Presidencia de la Comisión de Presupuesto y del Ponente del proyecto de ley que motiva la audiencia. Aquí se informa a la comunidad sobre las consecuencias de la audiencia pública y la secuencia del proceso legislativo de las leyes presupuestarias (LDO y LOA).

La responsabilidad de la elaboración de las leyes presupuestarias (LDO y LOA), según el artículo 165 de la Constitución Federal, es del Poder Ejecutivo, y compete a este órgano regular cómo, cuándo, dónde y en qué condiciones se llevará a cabo la participación popular y las audiencias públicas. Por tanto, el Poder Ejecutivo debe elaborar un cronograma para la ejecución de todos los actos preparatorios, conteniendo, incluso, las audiencias públicas.

5.4. Posibilidad de implantación del proceso legislativo presupuestario en Brasil y España bajo la óptica de George Gurvich

Comprender las necesidades de cambio en la participación social es un proceso complejo, que se debe de analizar en términos de cambio de la

propia sociedad. Este cambio no sólo exige un compromiso por parte del Estado, como tal, con el fin de lograr que la sociedad civil participe en las decisiones sino también un proceso de planificación del cambio que afecta al propio cambio cultura y a la percepción de los ciudadanos sobre su papel en la sociedad. Por ello, nos vamos a referir seguidamente, a los mecanismos implicados en la ejecución del proceso participativo que podrían ser utilizados en Brasil y España bajo la óptica de Gurvich.

El proceso de cambio en relación a la cuestión de participación social en España deriva del propio profundo cambio político producido en su reciente historia y que tiene como núcleo la promulgación de la Constitución vigente.

En la misma se pone de manifiesto el absoluto protagonismo del Estado en materia económica, acompañada de la convicción popular de que las Administraciones públicas, tanto la estatal como las autonómicas y locales, han de acudir en todo momento en defensa de sus ciudadanos ante cualquier incidencia que se pueda presentar, sean éstas de tipo ordinario (nivel aceptable de los servicios públicos tradicionales y de los derivados de la evolución natural de la vida, atenciones de previsión y seguridad social, comunicaciones, cultura, ocio, etc.), o derivados de circunstancias extraordinarias (catástrofes climatológicas, incendios, sequías, altísimas cifras de paro, recesión económica mundial, etc.). Por otro lado, la legitimidad de origen de los distintos equipos gobernantes en cada una de las Administraciones, constituye un ejemplo del especial cuidado y discreción con que han de manejarse los fondos pertenecientes al conjunto de la comunidad.²⁰¹

Se pueden distinguir tres grandes funciones o grupos de objetivos a los que, con mayor o menor intensidad, se subordina la actividad financiera de la administración. La importancia relativa que se asigna a estas

²⁰¹ Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Op. cit.*, p. 23.

funciones variará de unos sistemas económicos a otros, dependiendo, en última instancia, de cuál sea la configuración constitucional de cada Estado.

Estas funciones son:

- *La satisfacción de las necesidades públicas*, ya sea mediante la producción directa por la administración de los bienes y servicios necesarios para satisfacer este tipo de necesidades, ya sea comprando estos servicios a empresas privadas para que los pongan a disposición de los ciudadanos.
- *La corrección de las desigualdades sociales existentes*, para lo que habrá que practicar ajustes en la distribución de la renta.
- *La consecución de un crecimiento estable de la economía*, lo que comporta un cierto nivel de desarrollo económico mediante el crecimiento sostenido de la producción y la renta nacional, combinado con una situación de pleno empleo y ausencia de inflación.

En la Constitución española, junto a las tradicionales funciones de preservar el orden público y la defensa nacional, se le asignan al Estado tareas como la de intervenir en la actividad económica estimulando el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución, mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, garantía del derecho de todos a la educación, o el compromiso con el mantenimiento de las pensiones de jubilación.

En la Constitución brasileña, como en española, hay una gran esperanza en que el pueblo ejerza su papel como participante en los diferentes momentos en la vida política y en las decisiones de gobierno.

Resulta prioritario que desde el ámbito local se superen las carencias o insuficiencias de determinadas infraestructuras y equipamientos colectivos locales, y para ello se hace necesaria la cooperación con las Corporaciones locales en las acciones emprendidas para mejorar su eficacia y coordinación de las políticas regionales y municipales. Se deben promover e impulsar iniciativas de desarrollo local transfiriendo recursos a las Entidades locales para la gestión de las funciones derivadas de la asunción de competencias delegadas en inversiones de diverso carácter: alumbrado, pavimentación, red de saneamiento, recogida de residuos, instalaciones deportivas, deporte escolar, accesos a los núcleos de población etc.

Los presupuestos participativos deben estar en consonancia con las actuales estructuras de representación de la sociedad, como sostenía el propio Gurvich (1968) con el fin de garantizar la armonía entre la sociedad y los gobiernos. La posibilidad de implantación del proceso legislativo social presupuestario en España y en Brasil, a partir del derecho social condensado de George Gurvitch, tampoco escapa a esta regla. Por consiguiente, se debe entender en un contexto de la lógica de intereses en conflicto de la sociedad, de las esferas administrativas y de las instancias de poder.

Las experiencias en España acerca del presupuesto participativo son diferentes a las expuestas en Brasil. Baste ver las dificultades en el diseño del Presupuesto nacional –ya se está hablando de qué partidos y grupos políticos nacionalistas darán su apoyo al presidente del gobierno, J.L. Rodríguez Zapatero, para los presupuestos del próximo año 2011, que se deben aprobar en el último trimestre de este año, a la vista de los ajustes económicos, tan criticados, que ha tenido que realizar en mayo de 2010.

El contexto económico y político de partida es distinto en ambos países. En España hay ciudades urbanísticas más construidas y dotadas de servicios.

Los objetivos también difieren, ya que más que legitimar la democracia representativa y el gobierno local, lo que se pretende es construir nuevos espacios públicos y políticos de co-decisión Estado-sociedad. Es más un debate ciudadano que un nuevo proceso decisonal. La metodología también es diferente. En Latinoamérica se trata de una metodología de proceso, es decir, de mecanismos pensados para garantizar una participación continuada en el tiempo, sin fecha final. En España es una metodología de síntesis: se trata de organizarlo para un periodo limitado.

Estos países tienen algunos aspectos en común pero con una población y unas condiciones económicas muy diferentes. Con todo, hay que replantearse su toma de decisiones para garantizar el desarrollo de un nuevo modelo de sociedad, que cuente con una participación más amplia. El Estado ya no es una entidad aislada y empieza a vivir más de cerca e íntimamente con los ciudadanos. Y la sociedad, a su vez, tiene la posibilidad de la plena ciudadanía, no sólo por la elección de sus representantes de vez en cuando, sino por la intervención eficaz y por la posibilidad de manifestar sus opiniones sobre temas que les preocupan.

CONCLUSIONES

En este trabajo de investigación hemos pretendido demostrar que una reestructuración del espacio público en su plano institucional-estatal necesita asentarse en una nueva matriz de racionalidad, axiológica y procedimental. En el caso de Brasil, esa nueva matriz debe diseñarse para enfrentarse al problema de la escisión entre ciudadanía y sub-ciudadanía, que se encuentra excluida del proceso de construcción de un espacio público. Pero, ¿Cuál es la oferta real de los espacios participativos? Como las entidades locales son instituciones electas, ¿frenan o estimulan la aparición de espacios participativos? ¿Se han desarrollado más por una fuerte demanda social o por preferencias partidistas y liderazgos políticos que los han impulsado?

Concretamente, nos hemos ocupado del presupuesto público y la concreción de la democracia participativa y consecuente consolidación de la ciudadanía, en una rediscusión del proceso legislativo presupuestario a partir de la propuesta de construcción de lo derecho social condensado de George Gurvich. Hemos trabajado con conceptos como ciudadanía, participación, democracia y su desarrollo. En este contexto, la libertad individual y el ejercicio del derecho a la opinión y expresión cobran un renovado protagonismo. La libertad de opinión es algo garantizado por las constituciones, natural porque vivimos en un sistema democrático. Sin embargo, lo que aquí reivindicamos es que, junto a la posibilidad de manifestar una opinión, podamos ser escuchados por las autoridades.

Para ello, hemos partido, en primer lugar, de una aproximación al Estado y su relación con la sociedad civil. Hemos continuado, en el Capítulo II, ocupándonos del presupuesto y de la participación de la sociedad. Defendemos el derecho a poder opinar sobre cuestiones relativas a la utilización de los recursos. Esta constituye uno de los mejores cauces para que los ciudadanos hagan oír su voz en las políticas de intervención delineadas por el Gobierno, intentado que el destino de los recursos permita un desarrollo equitativo y generalizado de la sociedad. A medida que ha ido reconociendo la madurez social, son cada vez más los ciudadanos que empiezan a opinar sobre dónde les gustaría que se gastara el dinero de sus impuestos. No se trata meramente de defender una toma de decisiones de calidad, sino de reivindicar una reflexión más profunda sobre el uso de la propiedad el gobierno del pueblo, colocando al Estado y a la sociedad como socios en el desarrollo sostenible.

En el Capítulo III hemos intentado profundizar en la democracia participativa y la ciudadanía, presentándolas como espacios públicos que facilitan la discusión y la participación. En el Capítulo IV hemos recuperado a George Gurvitch y su teoría del derecho social condensado para apoyar el Capítulo V, en el que nos hemos ocupado, de forma más concreta, de la relación entre el derecho social y el proceso legislativo de elaboración y discusión del presupuesto. Hemos terminado haciendo una breve referencia a algunas formas de desarrollo del proceso legislativo del presupuesto social en Brasil y en España.

El derecho social de Gurvitch marca una nueva estrategia para la construcción y la legitimidad de las decisiones públicas, incluyendo el proceso legislativo para las decisiones de carácter administrativo. Algunos afirman que el lugar de la ciudadanía es fundamental para la democracia moderna. Pero parece que la democracia, como se conoce en Occidente, se ha relacionado con una doble orientación: por un lado, se describe un modo de gobierno cuya realidad política se encuentra ordenado en torno a un

marco legal y constitucional fuertemente influenciada por la racionalidad utilitaria del mercado, cuyas contradicciones desembocan en el conflicto entre clases sociales; por otra parte, se refiere a un estado ideal formado por individuos y supuestamente justo, centrado en la comunidad, cuya participación en la solución de sus problemas es la base crítica de su ciudadanía.

Sin la participación popular, el Estado tiende a una forma de gobierno paternalista y autoritario, que de una manera u otra al aislar a los ciudadanos y obstaculiza su desarrollo individual y colectivo, ya que tiene sus propios métodos de interrelaciones y de política social.

Se debe fomentar el interés en la participación mediante la intervención efectiva de la sociedad en los asuntos de gobierno a fin de determinar el curso actual de desarrollo del país. Rechazamos un ciudadano pasivo, como un mero espectador de la vida, y defendemos al ciudadano maduro, que comienza a tener una influencia decisiva en el destino de su comunidad, su municipio, su Estado y su país. No nos conformamos con que se agote su participación democrática en el voto, sino que debe ser un eslabón en una cadena de voluntades que tiene el gobierno para implementar las directrices establecidas.

La adopción de políticas de participación popular, sin lugar a dudas, constituye una oportunidad para que madure la democracia –lo cual no implica que caigamos en la utopía-. Se pretende el fortalecimiento de las oportunidades de acceso, protección, derechos y deberes de los ciudadanos en todos los ámbitos de la sociedad. Esta propuesta pretende no sólo lograr una mayor organización y autogestión, sino también ayuda a mejorar el control de la sociedad civil de las acciones de los gobiernos en sus diferentes esferas de poder. La manifestación de esta cuestión en sociedades y organizaciones sociales se ha demostrado en los últimos años como muy eficiente desde el punto de vista de la resolución de reclamaciones y

contienda, y permite que los ciudadanos puedan hacer oír su voz en la sociedad.

No habrá democracia sin una sociedad organizada. La preocupación de los gobiernos u otras organizaciones es la de hacer valer su participación en las decisiones políticas y sociales a la hora de diseñar y aprobar un presupuesto. Conviene separar dos cuestiones que a veces, en el proceso de participación popular, se les olvida: la cuestión de las demandas de una población determinada y las acciones estratégicas del Estado para la mejora del bien común. Muchas demandas de la población no pueden ser de interés para toda la sociedad civil en sí misma, pero si una organización o persona utilizan su poder de persuasión y convicción pueden ser capaces de impulsar a la comunidad para que adopte decisiones que se relacionen con sus expectativas.

Es preferible tener algunas diferencias en el proceso de decisión que eximir a la población de la toma de decisiones sobre sus impuestos. Los impuestos son, como se ha hecho referencia, la planificación de los ingresos procedentes de los organismos estatales a fin de lograr proyectos colectivos y que buscan el bienestar de toda la sociedad. Esto no sucede a menudo. El dar respuesta a las demandas sociales se hace en numerosas ocasiones a partir de la capacidad de personas o entidades privadas.

Nuestro objetivo no ha sido el de agotar el tema, ya que aún quedan muchos caminos por explorar en relación a esta temática.

Brasil y España constituyen exponentes de estados y sociedades poco abiertas a la participación popular. Aunque hay un deseo expresado por las respectivas constituciones de estos países, algunos de los mecanismos pensados para facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones están aún lejos de lograr una participación plena de los ciudadanos en las decisiones clave. Las dificultades son diversas: el tamaño del territorio, la actividad a desarrollar en cada ciudad para configurar una

cultura de participación más notable entre los habitantes, o los propios intereses de los gobernantes desemboca en el boicot de las demandas populares.

Por lo tanto, lo que observamos hoy en día es una acumulación desmesurada del poder por parte del Estado, ignorando las demandas sociales y actuando con el claro objetivo de perpetuarse en el poder. El concepto de Estado nos lleva a esta reflexión: ¿el Estado es el ciudadano o podría ser de otra manera? En nuestra opinión, existe una correlación entre Estado y ciudadano. Ambos son parte de la misma empresa y elementos importantes para su pleno desarrollo. Así, el ciudadano como tal, debe buscar nuevos mecanismos de participación que van más allá de la simple elección de votar por sus representantes y el Estado, como el gobierno, debe desarrollar formas efectivas de inclusión y recabar las opiniones de la sociedad. Esta doble relación es la respuesta a tener una mayor participación.

La participación ayuda a legitimar la democracia y la representatividad. Pero ¿es necesaria la participación si ya tenemos democracia? Contamos con un poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos así como con mecanismos de control del poder legítimamente constituido. Sin embargo, hay dudas sobre la sostenibilidad de la democracia en momentos de cambios acelerados en los parámetros económico-sociales. Y aún más cuando se constata un déficit de eficacia de los mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos.

Somos conscientes de que la participación no sólo puede considerarse como una solución sino también como un problema. Las críticas que se puede verter son las de que da lugar a un desarrollo más lento de la participación, aumento los costes; no incorpora valor añadido a la decisión; provoca un exceso de particularismo, funciona a corto plazo y erosiona

instituciones y partidos. A todo ello hay que añadir que, siendo realistas, ¿quién quiere participar? Algunos ciudadanos no desean participar; otro, cuando participan, lo hacen de forma inconstante; son siempre los mismos y sólo se representan a ellos mismos y a sus intereses.

Entendemos que el presupuesto participativo genera dos grandes ejes de debate sobre la cuestión democrática: a) Articular la representación electoral de la prefectura con la toma de decisiones ciudadana en materia presupuestaria; b) El debate sobre el tipo concreto de democracia participativa que debería articularse en torno al presupuesto. No debe olvidarse que el presupuesto participativo será diferente según el modelo de *gobernanza* existente (clientelista y de intercambio de favores entre líderes comunales y Prefectura).

La generalización de estos instrumentos participativos pueden hacer surgir numerosos interrogantes: ¿no nos llevan a violar algunos de los principios básicos en que se asientan las democracias representativas? ¿Cómo va a ejercerse el principio de responsabilidad, tan central en la democracia representativa, si los responsables de tantas decisiones han sido los ciudadanos y no los partidos? En relación a la representatividad, cabría preguntarse ¿qué voces se escuchan? ¿Son los participantes una reproducción fiel de los colectivos que deberían tomarse en consideración? ¿Qué características debe tener un proceso participativo para ser percibido como legítimo por la ciudadanía? En cuanto a los resultados: ¿existen realmente estos resultados de participación o se trata de actos rituales donde se escenifica un diálogo que se desarrolla sin conexión con el proceso real de toma de decisiones? ¿Existen tensiones entre la democracia representativa y los mecanismos participativos?

Una alternativa menos arriesgada y ambiciosa podría ser la de ir introduciendo los mecanismos participativos procurando que no entren en abierta contradicción con la lógica representativa e ir haciendo modificaciones en unos y otros para adaptarlos. Reconocemos que los presupuestos participativos son los modelos que más atentan contra la lógica representativa. Sin embargo, hay dos factores que mitigan esta consideración: 1) La aprobación definitiva de los presupuestos corresponde siempre a las instituciones electas; 2) No puede decirse que los equipos de gobierno que han optado por esta metodología carezcan de proyecto de ciudad. De ahí que defendamos que los principios de representación y de responsabilidad no desaparecen.

En resumen, con este trabajo de investigación hemos pretendido contribuir a la expansión de la discusión sobre la posibilidad de una participación efectiva de los ciudadanos de dos países diferentes que se preocupan por construir sociedades más justas. Se han dado pasos para la participación popular, se está comenzando a desarrollar y mejorar los mecanismos que garantizan las constituciones de esos países, como es el caso del Presupuesto participativo

Se trata de un reto que se impone a todos los gobiernos en las diferentes esferas de actividad. Los ciudadanos, a su vez, deben ser conscientes de este problema y participar eficazmente en las votaciones, en la supervisión y participación en los espacios creados para el ejercicio de su ciudadanía, promovidos por los gobiernos u otras instituciones.

Nuestro objetivo ha sido redefinir todo el proceso legislativo presupuestario partiendo de los supuestos teóricos del derecho social condensado de Gurvicht y de los principios de la democracia participativa y ciudadanía. Defendemos, intentado escapar de connotaciones utópicas, que el principio de la participación debe ser inserto (en las respectivas Constituciones de Brasil y de España) en las fases de elaboración de las

leyes presupuestarias. Se podrá llegar así a un proceso legislativo presupuestario social, donde el sujeto a través de los grupos sociales institucionalizados presente propuestas y enmiendas.

Desde esta perspectiva, habrá una lógica de cooperación e integración entre el Estado y la sociedad civil y no una lógica de subordinación. El sujeto comenzará a formar parte del todo y no será un mero espectador o un mero complemento. Estado y sociedad civil podrán caminar de la mano, en un orden de integración y no de subordinación, aunque por supuesto, sin olvidar el carácter sancionador del Estado.

Toda esta propuesta debe ser estudiada y analizada. Exigirá, además, una alteración drástica en las Constituciones de ambos países. Consideramos que, con esta propuesta, se podrá ejercer una verdadera ciudadanía y, por lo tanto, la democracia participativa podrá ser una realidad sin necesidad de herir la representativa.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. *Programa operativo integrado de Castilla y León 2000-2006*. Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Dirección General de Fondos Comunitarios, junio 2005.

Abendroth, W. “El Estado de derecho democrático y social como proyecto político”. En: Abendroth, W. et al. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

Amato, P. M. *Introdução à administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

Avritzer, L. *A moralidade da democracia: ensaios em democracia habermasiana e teoria democrática*. Minas Gerais: Perspectiva, 1999.

Avritzer, L. “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”. En: Santos, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Baquero, M. “Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil”. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 21, nov. 2003.

Bastos, C. R. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

Bava, S. C. “Democracia e poder local”. En: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

Belloso Martín, Nuria, “Del Estado del Bienestar a la sociedad del Bienestar: la reconstrucción filosófico-política de su legitimidad”. En Nuria Belloso Martín, coordinadora, *Para que algo cambie en la Teoría Jurídica*. Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, 1999, pp.203-266.

Belloso Martín, N., “Nuevas tecnologías: proyecciones sociales, iusfilosóficas y políticas”. En: *Estudios Jurídicos sobre la Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías*. Libro conmemorativo del XXº Aniversario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burgos, A. Murillo Villar y S. Bello Paredes coords., 2005, pp.151-172.

Belloso Martín, N. *Os novos desafios da cidadania*. Coleção Direito e Sociedade Contemporânea. Trad. al portugués de C. Gorzevski. Servicio de Publicaciones de la Universidade de Santa Cruz do Sul –EDUNISC- Brasil, 2005.

Belloso Martín, N. “En busca de unos ciudadanos deliberantes. A propósito de la democracia deliberativa”, En *Revista latino-Americana de Estudos Constitucionais*, nº 9, julio-diciembre, Fortaleza –Brasil-, 2008, pp.382-414.

Belloso Martín, N. “Estrategias y procesos de negociación en las instituciones públicas y en la participación política”. En Clovis Gorzevski coord., *Direitos Humanos e participacao política*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre –Brasil- 2010 (En prensa).

Barquero Esteban, J.M. *La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: CEPC, 2002.

Bobbio, N. *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Bobbio, N. *O futuro da democracia*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Diccionario de política*. 9. ed. Brasília: UnB, 1997.

Bordenave, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

Bordenave, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

Borja, J. “Ciudadanía y globalización”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, n. 22, Febrero 2002.

Buci-Glucksmann, C.; Garavaglia, J. C. *Gramsci y el Estado: hacia una teoría materialista de la filosofía*. 3. ed. Madrid: Siglo XXI de España, 1978.

Carvalho, A. M. P. de. “A construção da esfera pública na luta pelos direitos sociais: os fóruns enquanto expressão da sociedade civil”. En:

Fórum Estadual de Assistência Social –como instalar um Fórum de Assistência Social. Fortaleza: Coordenação do FOEAS, 2001, p. 5-14.

Carvalho, K. G. *Direito constitucional didático*. 8. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Cortes, R.; Marshall, A. “Estrategia económica, instituciones y negociación política en La reforma social de los noventa”. *Desarrollo Económico*, vol. 39, n. 154, Buenos Aires, jul-sep. 1999.

Cortez, G. R. “A mídia como espaço público não-estatal”. En: *Comunicação e Espaço Público*, ano IX, n. 1 e 2, p., 2006, p. 88.

Dagnino, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 10.

Dallari, D. A. “Mecanismos de Participação Popular no Governo”. En: Dallari, D. A. *Problemas e reformas: subsídios para o debate constituinte*. São Paulo: OAB, 1988.

Daniel, C. “Gestão local e participação da sociedade civil”. En: *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.

Dantas, I. *Constituição Federal: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

De La Cueva, M. *La idea del Estado*. 4 edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Díaz, E. *Estado de derecho y sociedad democrática*. 8. ed. Madrid: Taurus, 1992.

Dworkin, R., “Impuestos y legitimidad”. En *La democracia posible*. Barcelona-Buenos Aires: Paidós, 2008, pp.119-162.

Fedozzi, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo, 1999.

Ferreirós, A. I. “Sobre el concepto de Estado”. En J. L. Abadía; A. I. Ferreirós; S Sanchez-Lauro. *Centralismo y autonomismo en los siglos XVI-XVII: homenaje al profesor Jesus Lalinde Abadia*. pp. 213-240. Barcelona: Universitat de Barcelona, 1990.

Fiúza, C. *Direito Civil - Curso Completo*. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Font, J. (Coordinador), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

Font, J; Cuesta, M^a., Ganuza, E; Gómez, B y S. Pasadas, “Encuesta deliberativa”. Cuadernos Metodológicos, nº42, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

Freitag, B. *O novo Estatuto da Cidade*. Brasília: UnB, 2001.

Garretón, M.A. *La sociedad en que viv(re)mos*. Santiago de Chile: LOM, 2000, p. 48.

Giacomoni, J. *Orçamento público*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 54-57.

Gomes, O.; Gottschalk, E. *Curso de direito do trabalho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Gómez, E. S. *Legitimidad y racionalización*. Barcelona: Anthropos-UAM, 1994, p. 277.

González, F F-L. “Democracia participativa, movimientos sociales y alternativas de participación al final del milenio”. En: Mora Lozano, C. M. (coord.). *Participación y democracia libro homenaje a D. Antonio Rodero Franganillo*. Córdoba: Universidad de Córdoba, 2006.

Grau, N. C. “La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, n. 4, 1995.

Grau, N. C. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1991.

Grau, N. C. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Revan/Enap, 1998.

Gurvitch, G. *L'Idée Du Droit Social*. Notion et système du Droit Social. Histoire doctrinal depuis le xvii^e siècle jusqu'à la fin du xix^e siècle. Paris: Libraire Du Recueil Rirey, 1932.

Gurvitch, G. *La Déclaration dès Droits Sociaux*. Paris: Vrin, 1946.

Gurvitch, G. *Tratado de sociologia*. 2 ed. Rio de Janeiro: Iniciativas, 1968.

Habermas, J. *Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Habermas, J. *Teoria da ação comunicativa*. Buenos Aires: Tecnos, 1996.

Habermas, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Loyola, 2002.

Habermas, J. *Facticidad y validez*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005.

Harnecker, M. “Democracia y participación popular”. Ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana (10-13 abril 2003). Disponible en: <http://www.rebellion.org/hemeroteca/harnecker/030422harnecker.pdf> > Acceso el 30 de enero de 2010.

Hermany, R. *(Re)discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

Hermany, R. *O município como espaço privilegiado de construção do direito social: a peculiaridade do federalismo brasileiro*. Tese (Doutorado).

Hobbes, T. *Leviatã*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

Jacobi, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

Lago, M. A. M. *Manual de derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública*. Madrid: Editorial Colex, 1992, p. 69.

Leal, R. G. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

Machado, G. “Apresentação”. En: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Gestão pública e participação*. Salvador: FLEM, 2005.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Mendiluce, J. M. *Tiempo de rebeldes: ciudadanía y participación*. Barcelona: Planeta, 1998.

Mesquita, Z. “O resgate da cidadania em tempos de globalização”. In: *Redes*, v. 3, n. 2, p. 143-154, Santa Cruz do Sul: FATES, 1998.

Morais, J. L. B. *A ideia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

Navarro Yáñez, C. J. *El sesgo participativo: innovación democrática en municipios del Sur de Europa (1960-1995)*. Córdoba, España: CSIC, 1999.

Oliveira, M. A. C. *Poder constituinte e patriotismo constitucional –O projeto constituinte do Estado Democrático de Direito na teoria discursiva de Jürgen Habermas-*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

Oszlak, O. “Estado y Sociedad: las nuevas fronteras”. En: Kliksberg, B. (comp.). *El rediseño del perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Peña, J. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2000.

Pereira de Andrade, Vera Regina. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Pilatti, A. “O processo legislativo na constituição de 1988”. En: Camargo, M. M. L. (org.). *1988-1998: uma década de constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Piovezan, F. “Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos”. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 1, n. 1, 2005.

Pizzorno, A. *Sur rationalité du choix démocratique*. Paris: Sur l’individualismo, 1991.

PNUD. *Desarrollo Humano en Chile 2004: el poder, ¿Para qué y para quién?*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Prieto, L. M. C. *Derecho financiero y tributario*. Parte General. Pamplona: Aranzadi, 2007, p. 202

Putnam, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000, p. 175.

Putnam, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

Raz, J. “El Estado de derecho y su virtud.” En: Carbonell, M.; Orozco, W.; Vázquez, R. (coord.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002.

Revenga, J. S. *Presupuestos generales del Estado y aspectos básicos del presupuesto general de las CEE*. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, p. 27.

Rodrigues, A. D. “A construção do espaço público moderno”. En: Rodrigues, Adriano Duarte. *Estratégias da comunicação*. Lisboa: Presença, 1990.

Santos, M. A. C. “A efetividade das normas constitucionais”. *Brasília Revista de Informação Legislativa*, 37(147): 5-15, jul./set. 2000.

Sarlet, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Sarlet, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

Saule Júnior, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana*. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Fabris, 1997.

Sebastià, J. B. “Liderazgo político y derechos ciudadanos”. En: *Liderazgo y representación política en los entes locales*. I Seminario Pensando lo local en un nuevo siglo, Granada, España, feb. 2003, p. 11.

Silva, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed, São Paulo: Malheiros, 2002.

Silva, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 671.

Sousa Santos, B. *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la postmodernidad*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre, 1998.

Sousa Santos, B. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Souza, M. L. *Mudar a cidade – Uma introdução crítica ao planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2003.

Streck, L. L.; Morais, J. L. B. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

Streck, L. L.; Morais, J. L. B. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

Suria, S. A. Pueyo, J. M. G. *Manual de presupuestos y contabilidad de las corporaciones locales*. 6 ed. Madrid: El Consultor, 2007.

Taboada, C. P. *Derecho financiero y tributario: introducción* –Derecho presupuestario, ingresos públicos no tributario. 2. ed. Madrid: Editorial Colex, 1989.

Telles, V. S. “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. En: Teixeira, Sonia Maria Fleury. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

Tenório, F. G. “Gestão social: uma perspectiva conceitual”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, v. 32, n. 5, set./out., 1998.

Torres-Rivas, E. “Las aporías de la democracia al final del siglo”. En: González, H.; Schmidt, H. (orgs.). *Democracia para una nueva sociedad*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997, p. 10.

Touraine, A. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 65.

Vieira, L. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Weber, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

Zepeda, J. R. “Estado de derecho y democracia”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 12. México: Instituto Federal Electoral, 1998.

PÁGINAS WEB Y REVISTAS ELECTRÓNICAS

Malajovich, L. “Para entender el presupuesto”. *Revista Mercado*, Argentina, 23 dic. 2009. Disponible en: <www.mercado.com.ar/nota.php?id=363898>. Acceso el 17 marzo de 2010.

Oszlak, O. “Estado y Sociedad: ¿reglas de juego?” En: *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, nov. 2008. Disponible en: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/oszlakos.pdf>>. Acceso el 08 de octubre de 2009.

Schwartzman, S. *Introdução ao pensamento de Georges Gurvitch*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 1960. Disponible en: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/gurvitch.htm>>. Acceso el 18 de octubre de 2007.

Villegas, O. S. C. G. “Estado de derecho: ¿para qué? ¿para quién?” En: Mesa Redonda “El Estado de Derecho en México: retos y perspectivas”, organizada por La Cámara Nacional de La Industria de Radio y Televisión, oct. 2002. Disponible en: <<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/ESTADO%20DE%20DERECHO.CI RT.pdf>>. Acceso el 02 de febrero de 2010.