

La participación ciudadana y la fiscalización de la hacienda pública

Jimmy Bolaños González¹

Uno de los retos que enfrentan las democracias a la entrada del siglo XXI es el agotamiento de un modelo democrático meramente representativo urgido de revitalización y la creciente irrupción de un modelo que coloca el énfasis de la renovación en la promoción de iniciativas propias de una democracia participativa.

La combinación de la decimonónica democracia liberal de corte representativo con un modelo de democracia más marcadamente participativa, origina un replanteamiento de las relaciones entre la ciudadanía y las autoridades públicas, ya que las autoridades y la burocracia en general venían manteniendo un dominio si se quiere “avasallador” sobre el quehacer público y ahora deben abrirse paulatinamente a las demandas ciudadanas por una mayor participación individual y organizada de las personas.

Hoy en día, la participación de la ciudadanía se entiende que debe estar presente en todas las fases del proceso de la gestión pública, esto es, en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas, instrumentalizada mediante múltiples mecanismos como las consultas y las audiencias públicas, las diversas formas organizativas que canalizan esa participación, etc.

No hay duda de que este nuevo estado de cosas altera el “status quo” bajo el cual opera la institucionalidad pública, extendiéndose la participación ciudadana mediante múltiples formas y con una multiforme variedad a todas las funciones públicas (la legislativa, la judicial, la electoral, la administrativa o de gestión de los servicios pública y también la fiscalizadora), así como en diversos ámbitos del gobierno nacional, sectorial y local.

Interesa referirnos a la incidencia de ese fenómeno participativo en el ámbito de la fiscalización de la hacienda pública, para lo cual se analizan los avances que en esta materia tan especializada se vienen experimentando a nivel de la región latinoamericana, pero también a nivel de nuestro país, y más específicamente en el ámbito municipal, que un campo privilegiado por su cercanía con el ciudadano.

1. LA DEMOCRACIA COMO UNA PLURALIDAD DE MODELOS

La democracia es la forma de gobierno que se considera más avanzada -por el sistema de pesos y contrapesos que equilibran el ejercicio del poder así como por el mayor respeto a los derechos fundamentales-, y para nuestros efectos, podemos definirla como *“un conjunto de reglas –las llamadas reglas de juego- que permiten la más amplia y más segura participación de la mayoría de los ciudadanos, ya en forma directa, ya en forma indirecta, en las decisiones políticas, o sea, en las decisiones que interesan a toda la colectividad”*; y que como *“definición mínima” implica fundar el poder político en la voluntad conforme del pueblo, pero actuando, transformado por ella en “Nación”, conforme a reglas preestablecidas que ella misma se ha dado”*².

¹ Abogado y notario público. Profesor universitario.

² Juan Pablo Cajarville Peluffo. Poder Pública y Participación Ciudadana en el derecho uruguayo. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, No.5, 2005, pg.55.

Dicha definición es funcional a un modelo de democracia occidental de corte representativo que como forma de gobierno históricamente superó el mal de la exclusión popular propio del sistema monárquico elitista, mediante la participación de los ciudadanos en la vida pública, sirviéndose del sufragio y de los partidos políticos, como vehículos exclusivos para canalizar la participación, en el entendido de que efectivamente éstos sean representativos de todos los distintos grupos de interés y corrientes de pensamiento presentes en la sociedad.

Bajo el modelo de una democracia representativa o delegativa, se tiene que una vez manifestada la voluntad popular, los representantes pasan a ser los principales protagonistas del ejercicio del poder público y de la toma de decisiones, mientras que el pueblo no volverá a tener mayor importancia, relación efectiva o control real sobre sus representantes sino hasta las siguientes justas electorales.

Por lo tanto, en este paradigma de modelo democrático el ciudadano es percibido como un espectador de la vida pública, que se beneficia del sistema de gobierno y que, cuando participa, lo hace como una mera colaboración con la institucionalidad pública en ciertas áreas que son de su interés, es decir, el pueblo es un pasivo receptor o, tomando parte a través de ciertos modelos organizativos público-privado de colaboración incorporada a la institucionalidad pública en la forma de asociaciones³, juntas⁴, comités⁵ o centros⁶.

Lo anterior, sin perjuicio de otro tipo de iniciativas que no responden a esos espacios creados por la institucionalidad pública sino a la iniciativa de otros cuerpos intermedios presentes en la sociedad, bajo un concepto de “república ampliada”⁷, tales como sindicatos, cámaras empresariales, fundaciones, cooperativas, asociaciones privadas, etc, siendo que lo público no se agota en lo estatal, ni los intereses públicos son una cuestión que importe sólo a los políticos y a la burocracia.

En la primera década del siglo XXI, resulta evidente que la democracia participativa adquiere mayor relevancia en la medida en que la democracia representativa entra en crisis, en el tanto grandes conglomerados sociales no se sienten representados por los partidos políticos y sus dirigentes cuando éstos llevan a cabo una agenda pública ajena a sus intereses y cercana a otros grupos de interés nacional e internacional, sin que la

³ Por ejemplo las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, como entes territorialmente asentados de interés público regidas por el derecho privado, creadas al amparo de la Ley No.3859 de 7 de abril de 1967.

⁴ Por ejemplo: las Juntas de Educación de las escuelas públicas que datan de mediados del siglo XIX y las Juntas Administrativas de los colegios públicos, reguladas por el Código de la Educación (Ley 181 de 18 de agosto de 1944); en materia de planificación Urbana se tienen las Juntas Cantonales de Planificación creadas por los art.59 y 60 de la Ley No.4240 de 15 de noviembre de 1968; en materia de vías públicas se tiene la Junta Vial Cantonal, creadas por el art.5 Ley No.8114 de 04 de julio de 2001; las Juntas de Salud creadas por el art.2 de Ley n.º 7852 de 30 de noviembre de 1998, Ley de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense del Seguro Social.

⁵ Por ejemplo en materia ambiental se tienen los Comités de Vigilancia de la Recursos Naturales (COVIRENAS), creados por la Ley No.7554 de 4 de octubre de 1995; los Comités Cantonales de Deporte y Recreación creados por el Código Municipal; los Comités Cantonales de la Persona Joven creados por los art. 10 c) y 22 de la Ley General de la Persona Joven No.8261 de 2 de mayo de 2002.

⁶ Por ejemplo, el Centro Agrícola Cantonal, como sujetos de derecho privado regulados por ley No. Ley N. 7932 del 28 de octubre de 1999, aunque antes de esa fecha su naturaleza jurídica fue pública.

⁷ Véase al respecto Dromi, Roberto. Modernización del Control Público. Editorial Hispania Libros, 2005, pg.17

ciudadanía tenga opciones efectivas de controlar esas desviaciones, a través de canales adecuados de consultas, negociación, concertación y decisión en que los ciudadanos tomen parte en forma activa, consciente, responsable e informada.

En Costa Rica, el esfuerzo por la revitalización del modelo democrático se viene plasmando en múltiples iniciativas e incluso en reformas jurídicas, entre las cuales destaca la trascendental reforma introducida en el año 2003⁸ al artículo 9 constitucional que dice: “*El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial*” (el subrayado es nuestro).

Nótese cómo constitucionalmente se consagra en forma expresa e indubitable un modelo de democracia participativa que complementa el modelo de democracia representativa, en donde el ejercicio del gobierno no queda confiado únicamente a los tres poderes tradicionales, sino también al mismo pueblo, esto último en conexión con el ordinal 2 de la Carta Política el cual dispone que “*la soberanía reside exclusivamente en la Nación*”, es decir, en el pueblo es su originario y auténtico titular⁹.

En nuestra opinión, de ese nuevo contenido del ordinal noveno constitucional introducido en el año 2003 se deriva un derecho fundamental a la participación, el cual está sujeto a la configuración concreta que el ordenamiento jurídico le confiera, pero que no obstante ello, corona y termina de dar sentido a otras dos reformas realizadas en el año 2002 en la Ley Fundamental, mediante las cuales se incorporó el referendium y la iniciativa popular en la elaboración de las leyes¹⁰.

El derecho fundamental a la participación en la vida democrática y de la institucionalidad pública es un derecho en expansión, puesto que sus alcances, límites e incluso preferencia en su aplicación con respecto a los esquemas de democracia representativa, estarán en función del grado de madurez y perfeccionamiento que la institucionalidad democrática permita ir perfilando.

Ese derecho ciudadano es indelegable e implica el correlativo deber de todas las autoridades públicas de promover esa participación, emitiendo las leyes, las políticas públicas, los mecanismos y la apertura de instancias que lo hagan real y efectivo, conjugándolo con otros derechos fundamentales como el derecho de petición –art. 27-, el derecho a la información pública –art.30-, el derecho al buen funcionamiento de la servicios públicos –art.192-, el derecho de igualdad de acceso a los cargos públicos, etc.

De hecho, en algunos países existen legislaciones completas que regulan la participación ciudadana, mientras que en otros países como Costa Rica lo que existen

⁸ Reforma constitucional aprobada por la Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003.

⁹ Para profundizar sobre este tema puede consultarse a Antillón, Walter. TLC: un ataque a los derechos del pueblo. 2007, Pgs.23-33.,

¹⁰ Ley N° 8281 de 28 de mayo del 2002. Cabe señalar que con anterioridad el Congreso por Acuerdo Legislativo adoptado en sesión 48-99 de 6 de abril de 1999 creó la Oficina de Iniciativa Popular, mediante la cual los ciudadanos pueden plantear proyectos de ley, mismos que dicha oficina remite a los 57 diputados con el propósito de que alguno (s) se interesen en el mismo y lo promuevan. Otro tanto se puede afirmar de la figura del plebiscito en el ámbito municipal introducida por el ordinal 13 inciso j) del Código Municipal (Ley No.7794 de 30 de abril de 1998), así como el contemplado por el art.168 constitucional para el proyecto de ley tendente a la creación de una nueva provincia.

son regulaciones dispersas y muy parciales en esta materia, motivo por el cual convendría dar un tratamiento más ordenado, sistemático y completo para acercar el quehacer de la institucionalidad pública a la ciudadanía, que son precisamente los dueños y los beneficiarios de la gestión en su favor que realizan los poderes y demás entes públicos.

2. LA FISCALIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA COMO ELEMENTO INSEPARABLE Y CARACTERISTICO DEL ESTADO DEMOCRATIVO

Si bien el fenómeno de la participación ciudadana atraviesa en forma transversal a todas las funciones y a todas las instituciones públicas, interesa concretar nuestras reflexiones a la función constitucional de control.

Históricamente, bajo el sistema político monárquico, la hacienda del rey (bienes reales) y el fisco (tesoro del príncipe) como constitutivos del patrimonio real eran protegidos por estrictas normas de administración, registro, demostración de la existencia, estado y cuantía del erario, con órganos y funcionarios encargados de tales labores de control.

Dicho estado de cosas fue sustituido por las ideas republicanas y democráticas propias de las revoluciones estadounidenses y francesa, de manera que el soberano pasó a ser el pueblo, con lo cual los bienes y el erario del monarca pasaron a ser del pueblo, es decir, pasa a ser hacienda pública lo que antes era hacienda real, transformándose la administración y fines de la hacienda pública.

En efecto, en las democracias occidentales los representantes del pueblo (los diputados) tienen que velar por los intereses ciudadanos, destacándose las materias de exacciones (tributos) y de gastos (egresos), conforme a una aplicación del principio de legalidad, en su vertiente financiera y sobretodo presupuestaria.

No obstante, en la labor de verificar la efectividad de la gestión de los tributos y de los egresos, así como el control fiscal sobre los mismos, se mostró insustituible el concurso de una entidad técnica y especializada, conocida como Entidad de Fiscalización Superior (en adelante EFS), que complementara y potenciara la labor del Congreso.

Ahora bien, la vida hacendaria en el sistema democrático no se circunscribe tan solo al cumplimiento del principio de legalidad financiero-presupuestario y su control, sino que además de ese aspecto formal, existe un aspecto material y teleológico más importante y más profundo atinente a la gestión y fiscalización de ese patrimonio: la hacienda pública o hacienda del pueblo tiene unos fines muy distintos a la hacienda real, porque ya no se trata de satisfacer los deseos del Monarca y sus allegados, sino que la misma tiene como finalidad lograr la mayor suma de bienestar y felicidad de los(as) ciudadanos(as).

Por lo tanto, la labor que ejercen las EFS siempre ha de tener una vinculación estrecha no solo con el Congreso sino con el pueblo, y además, la fiscalización no puede ser solo de legalidad¹¹ y de naturaleza financiero-contable, sino que la finalidad antes señalada

¹¹ Este tipo de control clásico del Estado democrático de derecho, es importante porque denota que el ejercicio de a autoridad pública debe sujetarse a la ley, pero es insuficiente cuando es mal entendido y conduce a entronizar a una burocracia esclerotizada que equivocadamente piensa que lo importante es no hacer una buena gestión sino seguir las reglas, sobretodo las procedimentales propias de la rutina del

de la hacienda pública exige que el control de la gestión pública se extienda al examen de si efectivamente se está haciendo un buen aprovechamiento de los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y de infraestructura en las obras y servicios públicos, de modo que se pueda dar al pueblo la mayor calidad de vida¹².

Bajo esa idea, el Órgano Contralor no puede pretender erigirse como el titular o protagonista único del control fiscal sino como el garante más calificado del interés público¹³ y del orden público¹⁴ que están a la base de la fiscalización, vigilancia y control de la Hacienda Pública, lo que significa que debe estar abierto a “escuchar” lo que la ciudadanía u otros interesados puedan decir sobre la consecución de tales cometidos, en un marco de transparencia, rendición de cuentas, evaluación de resultados y responsabilización¹⁵.

Por lo tanto, de alguna manera puede decirse que las EFS son los fiscales del pueblo¹⁶, para que funjan como “perro guardián de la hacienda pública”¹⁷, nacidos como fruto del desarrollo y perfeccionamiento del sistema democrático, ante la creciente complejidad y extensión del accionar público, así como de la ocupación del congreso en otros menesteres (la producción legislativa y el control político) que materialmente le impiden adentrarse con profundidad en esa labor, sobretodo de frente a la vigilancia superior de la gestión de los servicios públicos, mismos que por regla general están residenciados en el Poder Ejecutivo.

En esa misma línea, coincidimos con Hugo Araneda cuando indica: *“la administración está al servicio de la comunidad, no la representa, la sirve, y por eso no debe engañarla. Y para que no la engañe, es necesario que intervenga alguien, que no está administrando, que no está manejando los recursos, que no está sufriendo el embate diario y que la informe con la publicidad requerida, tanto a ello como a las autoridades correspondientes sobre cuál es el resultado, cuál es la eficiencia, de que manera está en orden de sus objetivos, al servicio de la comunidad y asignando racionalmente los recursos”*¹⁸.

Por ese motivo, es muy importante la credibilidad y la legitimidad que deben caracterizar a las EFS, ya que tanto el poder legislativo como la ciudadanía han de saberse confiados del fiel ejercicio de esa labor de fiscalía que las EFS realizan.

burocratismo, aunque no se cumplan las finalidades y objetivos de una administración guiada por las 6s “e”: ética, eficiente, eficaz, económica, ecología y equidad.

¹² Para profundizar sobre este aspecto puede consultarse: Cardón, Rubén C.A. Estudios sobre Tribunales de Cuentas y Control Público. Salta, Argentina, 1996, pgs.302 y siguientes.

¹³ Véase los votos No.998-98 y 2107-00 de la Sala Constitucional

¹⁴ Véase el voto 2864-92 de la Sala Constitucional

¹⁵ Para profundizar en el tema del papel de la ciudadanía y las EFS en la Rendición de Cuentas puede consultarse a Bolaños González, Jimmy. Bases conceptuales de la Rendición de Cuentas y el rol de las Entidades de Fiscalización Superior. Revista Nacional de Administración Pública. Universidad Estatal a Distancia, No.1, 2010.

¹⁶ Hacemos notar que actual visión de la CGR consiste en: “garantizar a la sociedad costarricense la vigilancia efectiva de la hacienda pública.

¹⁷ Esta expresión se utiliza en forma analógica a la conocida frase misional de un tribunal constitucional como “perro guardián de la Constitución”.

¹⁸ Citado por Ubillus Martino, Mario, El control integral de la Administración Pública. Editorial Escuela Nueva S.A., primera edición, 1980, Lima, pg.63.

La participación ciudadana en la gestión y vigilancia de la hacienda pública requiere de la información exacta, conveniente y oportuna que, en forma independiente y objetiva, proporcionan las EFS, ofreciendo la misma no sólo a la propia administración o a los diputados sino también a los ciudadanos, legítimos interesados de esa información, para permitirles ir conociendo en qué y cómo se gastan los dineros públicos, que son suyos, pues contribuye a formarlos con sus impuestos, tasas, contribuciones especiales y parafiscales.

No obstante, bien apunta Aranda cuando sostiene que *“El control es ejercido por los representantes políticos y por los órganos de control externo quedándose el ciudadano en un segundo plano”*¹⁹.

Por eso, a continuación se enfoca la participación ciudadana en el denominado control social desde dos perspectivas diferentes, pero complementarias y recíprocamente interdependientes: **una**, a partir de la menor o mayor apertura e iniciativas que la institucionalidad pública realiza para promover esa participación y, **dos**, partiendo de una visión que surge de las iniciativas generadas desde el seno de la sociedad civil, en forma individual u asociada, pero siempre independiente, por no formar parte de los espacios o formas de participación propiciados por la institucionalidad pública.

2.1 La participación ciudadana en el control social desde el esfuerzo de las EFS

En Iberoamérica, y en América Latina en particular, se observa un avance muy desigual en cuanto al grado de apertura que muestran las distintas EFS hacia la participación ciudadana en el control de la hacienda pública, así como en relación con los motivos que han llevado a promocionar dicha participación.

En algunos países, dicha participación es casi inexistente en razón de que el ejercicio de la función constitucional de control y responsabilización fiscal lo “monopoliza” la EFS (v.g. Uruguay²⁰ y España²¹ –por su cerrado diseño normativo a este respecto–), mientras que en algunos otros casos –v.g. el Perú– se ha pretendido suplir ciertas carencias de las capacidades operativas de la EFS en el control externo e incluso en el control interno²² designando “veedurías ciudadanas”²³.

¹⁹ Sonia Aranda Soria. Transparencia en la gestión pública, el papel de internet y el ciudadano <http://www.auditoriapublica.com/revistas/49/Pag121-133audit49.pdf> 21.4.2010

²⁰ Se trata del Tribunal de Cuentas que tiene 3 o 4 funcionarios para atender denuncias ciudadanas, pero las mismas son muy escasas, probablemente por el desconocimiento ciudadano a este respecto.

²¹ Se trata del Tribunal de Cuentas, el cual tiene un diseño normativo muy cerrado y/o restrictivo a la denuncia y a otras formas más avanzadas de participación ciudadana por estar volcado al servicio exclusivo de las Cortes Generales –el Parlamento– pero de espaldas al pueblo soberano. Así, La Ley de Funcionamiento del TCE (art. 32.2) es tajante a este respecto: “no se dará curso por el Tribunal de Cuentas a ninguna petición de fiscalización que no provenga de las instancias a que se refiere el artículo 45 de la Ley Orgánica”. Esta situación totalmente contraria al amplísimo desarrollo normativo y jurisprudencial costarricense. Para profundizar sobre este último aspecto puede consultarse, entre otros, a Bolaños González, Jimmy. El régimen jurídico de la denuncia como instrumento en la lucha contra la corrupción. Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, 2008.

²² La Contraloría General de la República del Perú contaba para el año 2009 con aprox. 1.200 funcionarios a nivel nacional, mientras que a nivel de los llamados órganos de control institucional (OCI) de cada entidad pública, se tiene que de un total de 4042 entidades públicas solo 184 cuentan con OCI, sea el equivalente a las auditorías internas. Costa Rica que tiene 4 millones de habitantes y no 29 millones como el Perú cuenta en la CGR con 630 funcionarios para el 2009 y auditorías internas prácticamente que en todas las instituciones del sector público, incluidas la gran mayoría de las municipalidades.

Sin embargo, a raíz de la importancia que la lucha contra la corrupción ha adquirido en nuestros países, puede decirse con bastante grado de certeza, que la participación ciudadana ha surgido del creciente interés que muestran las personas en perder el miedo de denunciar los abusos de las autoridades públicas, de exigir las investigaciones de sus denuncias y de retar a los órganos de control a que realicen su trabajo con la debida diligencia y eficacia.

Seguidamente presentamos una tipología que permite ubicar a las EFS dentro de una escala, según la menor o mayor apertura a la participación ciudadana, atendiendo a un conjunto de parámetros o características, bajo una escala de cuatro grados: bajísimo, bajo, mediano y alto, según se incrementan las posibilidades reales de vinculación de la ciudadanía a la labor de las EFS, la cual se explica por sí misma.

EFS y Participación ciudadana

Nivel	Características
Bajísimo	La EFS no publica sus informes de fiscalización, no tiene una oficina de prensa que los divulgue en los MCS, la admisibilidad de denuncias ciudadanas es inexistente o muy restringida, en cuanto a los medios utilizados, los requisitos formalistas exigidos para su tramitación o simplemente sólo se atienden aquellas que la EFS incluye en su programación anual ordinaria.
Bajo	La EFS publica sus informes de fiscalización y da a conocer sus hallazgos a conocer a la prensa, las denuncias ciudadanas son recibidas por diversos medios (escrita, personal, por fax, vía correo electrónico), y son atendidas por las distintas unidades de la EFS, aunque no hay una única unidad que se dedique a esa labor, por lo que tampoco cuenta con personal y procedimientos especializados
Medio	La EFS publica oportunamente todos sus informes de fiscalización en su página web, cuenta con una oficina de prensa que canaliza los hallazgos a los MCS, tiene operando una unidad específica para la atención de denuncias, con personal, normatividad, procedimientos y sistemas de información especializados, que asesoran a los denunciantes, le garantizan la confidencialidad de su identidad y mantienen con ellos una comunicación constante.
Alto	La EFS publica oportunamente todos sus informes de fiscalización en su página web, cuenta con una oficina de prensa que canaliza los hallazgos a los MCS, tiene operando una unidad específica para la atención de denuncias, con personal, normativa específica, procedimientos y sistemas de información especializados, que asesoran a los denunciantes y mantienen una comunicación constante con los mismos. Además, la EFS tiene programas y proyectos con el respectivo contenido presupuestario, destinados a promover la participación, la capacitación y la organización ciudadana en el control de la Hacienda Pública.
	En cuanto a la participación ciudadana, la EFS la promueve en las diversas fases de la

²³ Reguladas por la Resolución de Contraloría N° 155-2006-CG de 23-05-2006 denominada Directiva sobre el Procedimiento de Veeduría Ciudadana, bajo la idea de reclutar a un grupo de ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos y capacitarlos para que ejerzan la vigilancia de la gestión de las entidades mediante el seguimiento y verificación del desarrollo de programas sociales (como el de Vaso de Leche), Ejecución de obras públicas y los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado. El veedor estaba facultado para acceder en la entidad que vigila a la documentación que sea necesaria para su labor, luego debía presentar un reporte del ejercicio de la veeduría, pero han tenido poco éxito.

fiscalización (planificación, ejecución, seguimiento y evaluación), utiliza audiencias públicas para dar a conocer a la comunidad sus hallazgos, traduce pesados informes contables y especializados a un lenguaje más accesible, visitan las comunidades, tienen comités de usuarios y otros medios para consultar y validar los sistemas de información al público, las políticas públicas en materia de fiscalización, la realización de encuestas periódicas y otros sondeos para ver cómo perciben los ciudadanos la labor de la EFS, la consulta en línea de los presupuestos públicos, las compras públicas y la contabilidad de las entidades públicas, guías de orientación al usuario, uso intensivo y amigable del portal institucional, etc.

En cuanto a la capacitación tiene programas formativos dirigidos a las escuelas y colegios, a la población en general sobre el control fiscal y el control social. Asimismo, en cuanto a las organizaciones, las mismas son creadas y registradas directamente por las EFS según la normativa que ésta emita (veedurías o contralorías ciudadanas), y también se tiene la política de suscribir convenios con organizaciones creadas por iniciativa de la sociedad civil, para unir esfuerzos en diversas iniciativas y proyectos.

Si bien puede afirmarse que la gran mayoría de las EFS de los países de la región han podido avanzar a niveles intermedios (bajo y mediano) dentro de la escala antes indicada, hablando de la participación ciudadana desde la perspectiva de las EFS, el experto colombiano Velázquez Leal nos dice: *“aún no se ha consolidado una cultura institucional que considere el insumo de la participación ciudadana para el ejercicio de las actividades de supervisión y control que les compete. A la falta de creativa para desarrollar estrategias y espacios de interacción con la ciudadanía, se suma una fuerte inclinación de la institucionalidad pública a limitarse, en materia de participación ciudadana, a cumplir estrictamente lo que establece la norma, desconociendo la dinámica propia de los procesos sociales”*²⁴.

Con todo, en esta materia estimamos que a la cabeza de las EFS de la región destaca el papel de tres entidades: la Contraloría General de la República de Colombia²⁵, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras²⁶ y la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela²⁷, sobretodo porque han decidido promover la organización

²⁴ Velazquez Leal, Luis Fernando. Participación ciudadana y Entidades de Fiscalizadoras Superiores-EFS: Retos para la democratización del control institucional. Revista de la Red de Expertos Iberoamericana en Fiscalización Pública. 2009, pg. 30.

²⁵ A partir del año 1999 inician proyectos de veedurías ciudadanas, con organizaciones mas especializadas para auditar articuladamente obras públicas (por.ej. colegios profesionales), complementadas con los denominados Comités de Vigilancia Ciudadana ad-hoc promovidos por la EFS, con los usuarios de obras o servicios públicos en ejecución, con la tarea de hacer un seguimiento al proyecto y alertar sobre cualquier situación irregular o que se desvíe de lo contratado. Con la Ley 850 del año 2003 la Veedurías Ciudadanas son reguladas por ley y deben registrarse.

²⁶ Dicha EFS cuenta con una Dirección de Participación Ciudadana, que se estructura en el Departamento de Control y Seguimiento de la Denuncia Ciudadana y el área de Promoción de la Participación Ciudadana, con mandatos expresos de la Constitución de la República y la Ley Orgánica - Decreto 10-2002-E del 19 de diciembre de 2002, vigente a partir de su publicación en La Gaceta del 20 de enero del 2003, el Tribunal Superior de Cuentas reconoce la participación ciudadana y el control social como un insumo para fortalecer y mejorar su labor institucional de control de los recursos públicos y lucha contra la corrupción, a través de convocatorias abiertas y convenios con organizaciones sociales y civiles, de manera que éstos validan las auditorías realizadas a determinados servicios públicos que son de su interés ciudadano. Para profundizar puede consultarse a Santos, César Eduardo y Velázquez Leal, Luis Fernando. Ciudadanía y Control Fiscal, 2009.

²⁷ Su Ley Orgánica tiene a los ciudadanos como uno de los cuatro componentes del sistema de control fiscal –art.24.4- -, y su participación es un principio básicos del sistema de control fiscal –art.25.7-

ciudadana en esta materia e involucrarlos en mayor grado en la gestión de la fiscalización.

Cabe señalar que las EFS de la región latinoamericana están agrupadas en un organismo denominado por sus siglas como “OLACEFS”, y no es sino hasta en los últimos 15 años en que ha venido mostrando algún grado de preocupación mayor por vincular el quehacer de las EFS con la participación ciudadana, generadas a partir del reconocimiento del aporte que las personas pueden dar en la lucha contra la corrupción²⁸.

Finalmente, es destacable que la OLACEFS ha ampliado ese interés en promover la participación ciudadana más allá de la debida atención de las denuncias, y lo ha situado también en función de los temas de democracia, transparencia y rendición de cuentas, así como a través de la investigación, la educación, la promoción y la organización de la ciudadanía, contándose incluso con una Comisión de Participación Ciudadana, creada a nivel de esa organización regional en el año 2009, cuyo influjo será sin duda importante.

2.2 La participación ciudadana en el control social desde la iniciativa de la sociedad civil²⁹

Entendemos el Control Ciudadano o control social³⁰ como aquel que hace la sociedad y no la institucionalidad pública, a partir del derecho y la obligación que tienen los ciudadanos, en cuanto miembros de una comunidad humana, de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, en el control de la gestión pública, vigilando que institucionalidad del Estado y sus gobernantes, en quienes han delegado el poder y la confianza para dirigir la sociedad en aras del bien de todos, utilicen y administren los recursos públicos de la nación con apego a la legalidad y la transparencia, y de forma ética, eficiente, eficaz, económica, ecológica y equitativa, exigiendo una rendición de cuentas satisfactoria.

Para efectos de este artículo interesa ese control social, pero circunscrito a la vigilancia de la hacienda pública, el cual puede hacerse en forma individual o asociada³¹, a través de muy variados instrumentos, pero en los que destaca el papel de los medios de comunicación social así como el uso de las nuevas tecnologías de la información y la

además de que todo el Cap. VII está dedicado a ese tema. Aparte de ello, tienen las llamadas Contralorías Sociales, por la Ley de Consejos Comunales de 2009, que operan territorialmente a nivel sublocal.

²⁸ Tema tratado en la V Asamblea General de la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Lima. Perú en el año 1995.

²⁹ Se llama sociedad civil a todas las organizaciones sociales que no son parte del Estado ni de los partidos políticos. En la sociedad civil las personas multiplican sus capacidades para influir en los asuntos públicos, ejercen su ciudadanía, resuelven problemas colectivos, entablan luchas para mejorar su condición (O Donnell 2001)

³⁰ Para profundizar en este tema y su relación con la rendición de cuentas puede consultarse a Peruzzotti, Enrique y a Smulovits, Catalina. Accountability Social: la otra cara del control. http://201.238.240.147/cecip/index.php?option=com_docman&tas tomada el 17.5.2010

³¹ Debe tenerse el cuidado de no reducir el control social a los grupos de interés o “stakeholders”, que son solo uno de los tantos interesados, lo mismo que la prensa, que puede responder nada más a determinados intereses comerciales. Lo mismo puede ocurrir con las ONG en el sentido de que suelen ser más responsables de frente a sus donantes que de frente a las poblaciones beneficiadas con sus programas.

comunicación para concientizar, movilizar y denunciar las conductas de los funcionarios públicos que se estimen desviadas del interés colectivo.

Cabe advertir con claridad que la cogestión es irreconciliable con el control, porque la eficacia del control está directamente relacionada con la independencia y autonomía que mantenga el órgano auditor del sujeto auditado.

El tema del tipo de estructura organizativa de que debe valerse el control social de iniciativa ciudadana es claro: puede adoptar múltiples formas organizativas propias del derecho privado, especialmente a nivel de asociaciones y fundaciones, sin perjuicio de formas organizativas informales, esto es, sin personería jurídica, pudiendo incluso llegar a conformar una red o sistema.

En el Paraguay hay una experiencia internacionalmente reconocida de control social, que son las “Contralorías Ciudadanas”, las cuales nacieron espontáneamente del seno de la sociedad civil, con un gran impacto, y se han ido extendiendo eficazmente a diversas comunidades, al punto de que la Contraloría General del Paraguay ha suscrito un convenio de cooperación con ellas³², lo que indica que no debe minimizarse o subvalorarse esta vertiente del control de la hacienda pública.

3. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA COSTARRICENSE Y LA PARTICIPACION CIUDADANA

El proyecto Estado de la Nación elaboró en el año 2004 un estudio titulado “Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa”, a cargo de la investigadora Evelyn Villareal F., en el cual se describe y analiza el devenir histórico de la institucionalidad pública dedica a las funciones de control, entre las cuales contempló el quehacer de la Contraloría General de la República, en adelante CGR.

Para tal efecto, se realizó una comparación con la década de los ochenta del siglo XX, y uno de las variables analizada fue el “acceso ciudadano”, bajo tres criterios: 1. canales de acceso a la institución; 2. comportamiento de la demanda hacia la institución y 3. promoción de la participación ciudadana en la institución, calificando el acceso ciudadano como alto si cumple con los tres criterios, medio si sólo cumple un 50% de ellos y bajo cuando cumple menos de 50%.

En esa oportunidad, la CGR de la década de los ochenta obtuvo una calificación de acceso ciudadano de nivel bajo, mientras que para la década de los noventa la calificación de la CGR fue de nivel medio, siendo que otros órganos de control como la Defensoría de los Habitantes y la ARESEP obtuvieron una calificación alta en los noventa.

Asimismo, vista la tipología desarrollada en el anterior apartado, podemos decir que la Contraloría General de la República de Costa Rica tiene todas las características que le permiten ser ubicada en un nivel medio, ya no en relación con otras entidades de control nacionales, sino con sus homólogas de la región.

³² Viva Paraguay, Artículo; Contraloría General la República de Paraguay y las ONG's, 12/2007 www.vivaparaguay.com/modules/news/article.php?storyid=73689 - 20k

Eso es así por cuanto publica en forma oportuna los informes de fiscalización en portal institucional, cuenta con una Unidad de Prensa y Comunicación³³ muy activa, la cual no solo canaliza los hallazgos a los MCS, sino que promueve la capacitación de los periodistas en temas de control, así como también los atiende pronta y resueltamente sus inquietudes.

Por otra parte, en materia de sistemas de información la CGR ofrece en su portal institucional el acceso a todos los presupuestos de las entidades públicas, así como a sus sistemas de compras, generando transparencia y oportunidades mayores para el control ciudadano, aún y cuando se carece de un Centro de Información, como lo tiene la Procuraduría General de la República, las Salas de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo de Elecciones, que sistematice y facilite la búsqueda de información.

Asimismo, la CGR desde el año 2005 creó una Área de Denuncias³⁴, dotada de más de dos docenas de funcionarios de diversas profesiones (auditores, criminólogos, abogados, etc.), que atienden la recepción trámite e investigación de las denuncias, asesorando a los denunciantes y preservando la confidencialidad de su identidad.

Las denuncias están sujetos a una normativa general³⁵ y específica³⁶ muy bien desarrollada tiene operando una unidad específica para la atención de denuncias, con personal, normatividad, procedimientos y sistemas de información especializados, que asesoran a los denunciantes, le garantizan la confidencialidad de su identidad y los mantienen informados del estado de sus gestiones.

Así, basta mirar la caracterización de un nivel de participación alta de las EFS expuesta en el cuadro presentado en el apartad anterior, para constatar las áreas de mejora que tiene por delante la CGR, sobretodo para organizar, capacitar y brindar mejores servicios de información a la ciudadanía, en la forma de boletines, desplegables, audiencias públicas, visitas a las comunidades, etc.

Las bases para avanzar en ésta línea están puestas, incluso desde la planificación estratégica, en donde la **misión institucional** señala: *“La Contraloría General es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que fiscaliza el uso de los*

³³ Véase al respecto el art.3 del Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República, publicado a La Gaceta No.104 de 1 de junio de 2009

³⁴ Con anterioridad a esa fecha, las denuncias recibidas en el órgano contralor eran trasladadas según la materia a las distintas áreas de fiscalización, y en el primer quinquenio de la presente década su atención se confió a un equipo de profesionales que integraron una Unidad de Denuncias radicada en la Secretaría Técnica de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. No obstante, a raíz de la promulgación de la denominada como Ley anticorrupción No.8422, por Resolución R-CO-66 de 4 de julio de 2005, publicada a La Gaceta No.135 del 13 de julio de 2005 dicha unidad se elevó a nivel organizativo superior de Área de Denuncias y Declaraciones Juradas, hoy denominada Área de Denuncias e Investigaciones, conforme al Reglamento Orgánica vigente a la fecha y publicado en La Gaceta No.104 de 1 de junio de 2009.

³⁵ Nos referimos al capítulo segundo del Reglamento a la Ley No.8422 (DE-32333 de 29 de abril de 2005 y sus reformas).

³⁶ Resolución R-CO-96 de las 9:00 horas del 28 de noviembre de 2005, publicada a La Gaceta No.238 dl 9 de diciembre de 2005 denominada “Lineamientos para la atención de denuncias planteadas ante la Contraloría General de la República”

*fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano*³⁷,

Nótese que la función constitucional de control es vista como una contribución no sólo al quehacer de control político de la Asamblea Legislativa, sino también del control ciudadano o social, pero aún falta mucho trecho para que los informes de fiscalización e incluso la propia Memoria o informe que la Contraloría General presenta en mayo de cada año, utilicen un lenguaje más accesible y no tan especializado –en ocasiones ininteligible para las grandes mayorías-, que podría contribuir mejor al control social si tuviese un carácter más popular y didáctico.

Llama la atención la carencia de una Contraloría de Servicios en la CGR, pese a que las mismas se vienen promoviendo en toda la Administración Pública desde el año 1993³⁸, y han sido adoptadas por la gran mayoría de instituciones públicas, incluida en Poder Judicial en donde funciona desde el 2002, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de lo Habitantes desde el 2003, etc.

Las Contralorías de Servicio son instancias que le permiten al ciudadano plantear sus quejas y sugerencias a la respectiva entidad así como han de encargadas de realizar encuestas, todo ello para que sean un verdadero instrumento para promover la participación de los ciudadanos en el proceso de mejoramiento continuo de los servicios públicos, haciendo efectivo el derecho fundamental al buen funcionamiento de los servicios públicos, en el tanto ello le atañe directamente al ciudadano porque le asegura una mejor calidad de vida y una mayor suma de felicidad.

También no puede dejar de mencionarse la carencia de un buzón de sugerencias y de una línea 800, que son instrumentos básicos para canalizar las inquietudes de los usuarios internos y externos.

En definitiva, se trata de avanzar hacia una nueva cultura de la burocracia fiscalizadora que enfoque su quehacer no solo desde sus propias concepciones y valoraciones expertas, sino también desde el punto de vista de las preocupaciones ciudadanas, interrelacionándose con la ciudadanía sin aprehensiones excesivas, sino mediante un diálogo permanente, abierto, constructivo y sin duda, fecundo.

Para fortalecer todo esto, bien podría pensarse en la inclusión de un nuevo capítulo a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que trate el tema de la participación ciudadana en el control de la hacienda pública, o bien, una Ley de Control Social, que incluya la participación ciudadana en el control tanto la perspectiva de la institucionalidad pública como de la sociedad civil, normativa que en el ámbito municipal viene cosechando los mayores avances como se analiza de seguido.

5. EL AMBITO LOCAL COMO ESPACIO PRIVILEGIADO PARA EL CONTROL SOCIAL

El último aspecto a tratar está relacionado con el control social a nivel municipal, para lo cual debe llamarse la atención sobre la importante apertura que dos leyes concretas

³⁷ Artículo 3 del Reglamento Orgánico, publicado a La Gaceta No.104 de 1 de junio de 2009

³⁸ Decreto Ejecutivo No.22511-MIDEPLAN de 17 de setiembre de 1993 y sus reformas.

presentan en materia de participación ciudadana en la gestión pública así como en el control fiscal.

La primera ley en el ámbito municipal a la que debemos hacer referencia es la No. 8489 publicada a La Gaceta No.245 del 20 de diciembre de 2005 que se titula “función de los consejos de distrito en el control de la eficiencia del sector público”, la cual adicionó un párrafo segundo del artículo 54 del Código Municipal para asignarle a los consejos de distrito la tareas de velar y promover en el ámbito de su competencia territorial por la eficiencia de la actividad del sector público, lo que significa que su labor no queda restringida a los servicios municipales, sino a todos los servicios públicos que se presten en su distrito, sean prestados directamente por entidades públicas o por particulares (piénsese en el servicio remunerado de personas, cabotaje, los servicios de telecomunicaciones, etc.).

Asimismo, se adiciona un inciso h) al artículo 57 del Código Municipal para facultar a los consejos de distrito a recibir denuncias y quejas contra los funcionarios públicos, aunque no para atenderlas directamente, sino para rechazarlas cuando no correspondan a su jurisdicción, o en su defecto, canalizarlas y darles seguimiento, para lo cual los numerales 2 y siguientes de la Ley 8489 señalan algunos aspectos procedimentales como formas de presentación, plazos de atención, el acceso a la información, la posibilidad del Consejo de Distrito de acudir a la Defensoría de los Habitantes cuando no queden satisfechos con la respuesta de la Administración respectiva, la posibilidad de que un representante de las Asociaciones de Desarrollo de la comunidad asistan a las sesiones del Consejo de Distrito para plantear sus quejas, etc.

La segunda ley a la cual nos referidos ha sido recientemente promulgada y largamente esperada. Se trata de la Ley No.8801 del 28 de abril de 2010, denominada Ley General de Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, que constituye una ley marco para la aplicación de lo que dispone el artículo 170 de la Constitución, según el cual el gobierno nacional debe trasladar recursos presupuestarios paulatinamente a los municipios, hasta alcanzar un 10% del presupuesto nacional.

Interesa referirnos a uno de los temas que trata la ley cual es el control social, siendo que el artículo segundo nos dice uno de los propósitos del proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades es “la fiscalización social en la gestión pública”.

Asimismo, de entre los principios de dicha ley destacan el “Democratización” entendido como aquel que postula que: *“la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano”* (Art.3 inciso g).

La Ley No.8489 dedica un capítulo entero -el IV- a la participación ciudadana en el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipales, detallado en tres artículos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 14.- Fiscalización social

Las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley.

ARTÍCULO 15.- *Presupuestos y participación ciudadana*

Una vez transferidos los recursos, la Alcaldía, con al menos tres meses de anticipación a la formulación del proyecto de presupuesto al concejo municipal, invitará a los munícipes y a sus organizaciones a emitir su parecer con respecto a la cartera de proyectos a ejecutar por el gobierno municipal y el presupuesto para cumplirlos.

Las opiniones de los ciudadanos deberán sistematizarse y ponerse en conocimiento del concejo municipal en un informe técnico por medio del cual se evidencie que hubo una valoración de las opiniones emitidas por los vecinos.

ARTÍCULO 16.- *Objetivos de la participación ciudadana*

Los objetivos del proceso de participación de los vecinos en la elaboración del presupuesto municipal son los siguientes:

- a) Democratizar las decisiones en torno a los proyectos que desarrollará la municipalidad.*
- b) Empoderar a los munícipes en la formulación y la preparación del presupuesto municipal.*
- c) Fortalecer los procesos de autogestión local y asegurar la participación efectiva de las comunidades en la identificación y selección de los proyectos.*
- d) Propiciar un balance adecuado entre el número e importancia de los proyectos por barrio o distrito.*
- e) Fiscalizar el cumplimiento del plan de gobierno municipal, en relación con las necesidades de los ciudadanos del cantón, particularmente para la reducción de la pobreza, la inclusión social, el desarrollo solidario, el desarrollo sostenible con énfasis en la defensa del medio ambiente y el crecimiento económico del cantón o de la región.*
- f) Fiscalizar el uso correcto de los fondos públicos municipales”.*

No hay duda de que la participación de la ciudadanía adquiere unas características nunca antes vista en la gestión y fiscalización de los fondos públicos manejados por las Municipales, y el carácter principalista de la ley obliga a los Consejos Municipales a dictar las políticas públicas que harán reales y efectivos los mecanismos que la ley prevee, conforme a las mejores practicas.

En ese sentido, la Contraloría General de la República podría elaborar una guía o modelo de mejores practicas en esta materia, que sirva a los gobiernos locales como base de análisis y como insumo para la toma de decisiones que en uso de la autonomía municipal cada gobierno local debe adoptar, en pro de los mejores intereses de las

habitantes –municipes- del respectivo cantón, sobretodo en lo que atañe a las garantías de independencia y objetividad de que debe rodearse la fiscalización social.

La participación ciudadana en la gestión pública y en su fiscalización no es sino una expresión democrática que como tal debe ser promovida y respetada, pero que también es un soporte indispensable a efectos de lograr una administración pública de calidad, por estar más orientada a impactar posiblemente en el ciudadano, en su bienestar y en su mayor suma de felicidad, y todo a partir del mejor uso de los bienes que son del pueblo y de nadie más que del pueblo, sea la hacienda pública.