

Formación Ciudadana para la Participación Directa en el Control Fiscal

Citizen formation for a direct participation in fiscal control

Treinamento de Cidadãos para Participação Direta no Controle Fiscal

*Yrayma de las Nieves Castillo-Liendo

*Contraloría Municipal de Sucre, estado Aragua. Venezuela. Abogada. Especialista en Gestión y Control de las Finanzas Públicas. Especialista en Derecho Administrativo. Doctorando en Ciencias para el Desarrollo Estratégico de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). Directora de Determinación de Responsabilidades Administrativas. yraycast@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3926-4727>

Resumen

Este artículo es resultado de la actividad científico-metodológica de la autora. El mismo tuvo como objetivo analizar desde el punto de vista teórico-práctico la necesidad de la formación ciudadana para la participación directa en el control fiscal, como elemento esencial para el control de la gestión pública. Los métodos teóricos empleados fueron el análisis-síntesis y la inducción deducción. La aplicación del método analítico-sintético permitió separar los elementos, hacer una relación lógica entre ellos, y elaborar un cuerpo teórico para la formación de una participativa directa en el control fiscal. El método inductivo-deductivo permitió la elaboración de generalizaciones, y desde estas, se dedujeron conclusiones lógicas, que por medio de la inducción se convirtieron en generalizaciones significativas. Los métodos empíricos utilizados fueron el análisis documental, la entrevista y la encuesta.

Palabras clave: formación; participación directa; control fiscal

Abstract

This article is the result of the scientific-methodological activity of the author. It aimed to analyze from a theoretical-practical point of view the need for citizen training for participation in fiscal control, as an essential element for the control of public management. The theoretical methods used were analysis-synthesis and induction deduction. The application of the analytical-synthetic method allowed separating the elements, making a logical relationship between them, and developing a theoretical body for the formation of a direct participatory in fiscal control. The inductive-deductive method allowed the elaboration of generalizations, and from these, logical conclusions were deduced, which through induction became significant generalizations. The empirical methods used were the documentary analysis, the interview and the survey.

Key words: training; direct participation; fiscal control

Resumo

Este artigo é fruto da atividade científico-metodológica do autor. Objetivou analisar do ponto de vista teórico-prático a necessidade de formação do cidadão para a participação direta no controle fiscal, como elemento essencial para o controle da gestão pública. Os métodos teóricos utilizados foram a análise-síntese e a dedução por indução. A aplicação do método analítico-sintético permitiu separar os elementos, fazer uma relação lógica entre eles, e desenvolver um corpo teórico para a formação de um controle participativo direto no controle fiscal. O método indutivo-dedutivo permitiu a elaboração de generalizações, e a partir delas foram deduzidas conclusões lógicas, que por meio da indução tornaram-se generalizações significativas. Os métodos empíricos utilizados foram a análise documental, a entrevista e a encuesta.

Palavras-chave: treinamento; participação direta; controle fiscal

Introducción

En Venezuela, con la entrada en vigencia de la Constitución Bolivariana de 1999 se materializó la reforma del Estado anhelada por múltiples sectores de la sociedad, para alcanzar una completa democracia. El preámbulo de la Constitución (1999) consagra la instauración de una “sociedad democrática, participativa y protagónica”, donde la participación no se limita a los eventos

electorales, y se involucra al ciudadano directamente en las políticas públicas, en ejercicio directo del poder. Visto de esta forma, el derecho a la participación implica intrínsecamente el derecho a la formación de la ciudadanía para poder ejercerlo.

Actualmente, el derecho a la participación está ampliamente reconocido en la legislación venezolana, sin embargo, no basta el reconocimiento expreso de los derechos, sino que estos deben ser ejercidos por los ciudadanos, lo que amerita que sean formados para ello. De allí que, el estudio tuvo como objetivo analizar desde el punto de vista teórico-práctico la necesidad de la formación ciudadana para la participación directa en el control fiscal, como elemento esencial para el control de la gestión pública. Para ello, se examinaron fundamentos teóricos, legales y técnicos. Siendo los referentes teóricos: Palma, 1998; Cornejo y otros, 2013, Santos y Avritzer, 2005; Putnam, 1993; Viejo y otros, 2009. Como bases legales: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana. Mientras que, el sustento técnico se apoya en el Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado.

Materiales y métodos

Los métodos teóricos empleados fueron el análisis-síntesis y la inducción deducción. La aplicación del método analítico-sintético permitió separar los elementos, hacer una relación lógica entre ellos, y elaborar un cuerpo teórico para la formación de una participativa directa en el control fiscal. El método inductivo-deductivo permitió la elaboración de generalizaciones, y desde estas, se dedujeron conclusiones lógicas, que por medio de la inducción se convirtieron en generalizaciones significativas. Los métodos empíricos utilizados fueron el análisis documental, la entrevista y la encuesta. Para el análisis documental se realizó una exhaustiva revisión. La entrevista, permitió conocer las necesidades formativas de la ciudadanía para participación directa en el control fiscal. Mediante la encuesta se realizó el diagnóstico de la participación ciudadana en el control fiscal.

Resultados y discusión

Para el estudio de la formación para la participación en el control fiscal, como elemento esencial para el control de la gestión pública, es necesario precisar los fundamentos teóricos y legales.

Desde el enfoque autónomo del pensamiento político, según Viejo *et al.* (2009):

Los asuntos públicos (la res publica) únicamente puede darse allí donde se reúnen las condiciones para que la ciudadanía participe en la producción de los problemas en igual medida que en el diseño de las soluciones. No se trata por lo tanto de ser únicamente partícipes de las políticas públicas (public policies) diseñadas por el gobierno representativo, sino de

participar en las decisiones ejecutivas, en el diseño tanto como en la implementación y el control y seguimiento de las políticas públicas. (p. 37)

En atención a lo expresado por los autores, para que exista una verdadera participación ciudadana se hace necesaria la existencia de las condiciones para su incorporación en las decisiones, diseño, implementación, control y seguimiento de las políticas públicas.

En la democracia participativa es fundamental la participación de los ciudadanos, de allí que:

Se busca que la implicación de los ciudadanos sea más frecuente y directa, evitando sustituir sus capacidades de decisión por las de sus representantes. Se entiende que los ciudadanos son los mejores conocedores de sus problemas y, por lo tanto, cuando puedan tomar parte en las decisiones públicas que les afectan, lo harán con más eficacia que los técnicos del gobierno. Para esto hace falta un cambio de visión de los ciudadanos, es decir, que dejen de ser vistos como pasivos receptores de las políticas públicas para pasar a un rol de activos protagonistas. (Santos & Avritzer, 2005, citados en Viejo *et al.*, op. cit, p. 43)

De tal manera que, la democracia participativa comprende necesariamente la participación activa y directa de los ciudadanos en las políticas públicas. En opinión de Putnam (1993, citado en Viejo *et al.*, op. cit):

Con más implicación en la política, los ciudadanos se educan para pensar en lo público y actuar de modo cooperativo con otros ciudadanos. Se desarrolla sentido de comunidad, respecto e interés por la cosa pública, se fortalece la afección democrática y la confianza en las instituciones, generando nuevos líderes políticos y capital social para el fortalecimiento de la sociedad civil. (p. 43).

No obstante, contrariamente a lo expresado por Putnam, se considera que la implicación en la política no garantiza que los ciudadanos se eduquen para pensar en lo público, sino que se requiere que sean formados para ello.

Por otra parte, la participación constituye el “encuentro de dos dinámicas”, esto es: la capacidad de participar y la oportunidad de participar. Donde la capacidad de participar, está referida a las actitudes y habilidades, que han sido desarrolladas, previamente, por determinados grupos o sectores, mediante las prácticas y la reflexión sobre alguna actividad, y que constituyen su aporte para la realización de una acción común. Mientras que la oportunidad de participar, corresponde al diseño de políticas que posibilitan el correcto ejercicio de la capacidad de participar, aportada por el grupo específico que se incorpora en la acción colectiva. Destacando que, la inexistencia de oportunidades para la participación, genera políticas “asistencialistas”, en las cuales, “se diagnostican sólo necesidades (no capacidades ni potencialidades) y la política asume el encargo de responder a esas carencias.” (Palma, 1998, pp. 20-21)

En concordancia con lo expresado por Palma, hay participación cuando se produce la dialéctica positiva entre la capacidad y la oportunidad de participar, es decir, cuando las capacidades de participar concuerdan con las oportunidades de participar que ofrece la política pública.

En Venezuela, la oportunidad de participar tiene rango constitucional, así pues, el artículo 62 de la Constitución Bolivariana (1999), consagra lo siguiente:

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

En tal sentido, esa constitucional oportunidad de participar en el control de la gestión pública, requiere el diseño de políticas participativas, así como también, la capacitación de los ciudadanos para ejercerla. Si bien es cierto que, las instituciones del Estado se han abocado a fomentar la participación ciudadana y brindar capacitación sobre la misma, dicha capacitación se ha centrado en la difusión de los preceptos legales que la establecen. No obstante, la formación debe estar dirigida al desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para una activa participación, con acciones reales y prácticas.

En este contexto, es importante precisar que en el artículo 39 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se establece la definición de ciudadanos, en los términos siguientes:

Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución.

En lo esencial, los mecanismos para la participación ciudadanía directa en los órganos de control fiscal o Contralorías, implican la existencia de condiciones que viabilicen su intervención en el proceso auditor. (INICIATIVA TPA, 2013, p. 98) De tal manera que, no basta la existencia de normativas legales, sino que se requieren condiciones institucionales, operativas y formativas, para que se produzca la participación ciudadanía directa en los órganos de control fiscal. En efecto, una participación ciudadana directa en el control de la gestión pública, implica su intervención activa en el proceso auditor que desarrollan las Contralorías.

El control fiscal constituye una función pública, a la cual le corresponde ejercer la vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010). Dicha función, es ejercida a nivel nacional por la Contraloría General de la República (CGR), a nivel estatal por las Contralorías de los estados, y a nivel municipal por las Contralorías municipales; y estos órganos, a la vez, son integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal. Debe señalarse que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley *eiusdem*, la finalidad del control fiscal es:

1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.

5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimiento y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 24, numeral 4, de la Ley en in comento, los ciudadanos en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública, forman parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal. Siendo la participación de la ciudadanía en la gestión contralora, uno de los principios del Sistema Nacional de Control Fiscal, tal como lo preceptúa el artículo 25 numeral 7 de la Ley en comentarios.

De igual manera, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana (2007), dirigidas a promover el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el control sobre la gestión pública, establece la obligación de los Órganos que conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal, de integrar a los ciudadanos a sus labores de control sobre la gestión pública, por lo que a tenor de lo dispuesto en su artículo 28 numeral 3, tales Órganos podrán incorporar a la ciudadanía en las labores de control fiscal, a través de convenios que garanticen la observancia de principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad y reserva.

Desde una perspectiva general, la investigación realizada por Cornejo, Guillan, y Lavin, demuestra que en América Latina los Órganos de Control Fiscal, también denominados Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), restringen sus relaciones con los ciudadanos, y sus vínculos se limitan a garantizar el acceso a la información institucional básica; y en los casos en que los planes o informes de auditoría están disponibles en los sitios web de las EFS, su difusión no es amplia o no se presenta en formatos accesible para la comprensión de la audiencias no especializada. En tal sentido, “la participación es dispersa e indirecta”, y se limita a las quejas o sugerencias de los ciudadanos que esporádicamente son consideradas para el desarrollo de planes de auditoría. (Cornejo *et al.*, 2013)

Frecuentemente los Órganos de Control Fiscal han invocado a su autonomía para impedir la participación de los ciudadanos. Al respecto, afirma Cornejo et al. (op. cit) que los funcionarios “consideran no solo que la participación de actores sociales sin experiencia puede afectar la calidad de su trabajo altamente técnico, sino también que los intereses ocultos de actores externos pueden dañar su reputación y socavar la eficiencia del control.” (p. 11).

En este contexto, algunos funcionarios de las EFS han admitido su temor a involucrar a los actores sociales en la supervisión, porque pueden reconocer y señalar las deficiencias existentes en el control gubernamental, y, en consecuencia, cuestionar el trabajo de los Órganos de Control Fiscal y deslegitimarlos ante el público. (Cornejo *et al.*, op. cit)

En Venezuela, la participación en el control fiscal se ha limitado a la implementación dos (2) Programas Nacionales de Participación Ciudadana, los cuales están dirigidos a comunidades de personas específicas, a saber: “Abuelas y Abuelos Contraloras y Contralores” y “La Contraloría va a la Escuela”. El primero, con la finalidad de educar a los ciudadanos de la tercera edad, en materia de control para ratificarles que son parte de la sociedad y deben ejercer sus derechos; el segundo, con el objetivo de desarrollar criterios de responsabilidad que promuevan la participación ciudadana en la infancia, mediante el conocimiento de sus deberes y derechos para controlar y rendir cuentas de los bienes de la comunidad escolar. Por otra parte, las Contralorías Municipales se han centrado en la atención de denuncias, quejas y reclamos; y, en la capacitación de las comunidades para su formulación, así como también, sobre el derecho a la participación ciudadana.

No obstante, la implementación de los referidos programas, la atención de denuncias, quejas y reclamos, y la capacitación para su formulación y el derecho a la participación ciudadana, no constituyen per se la incorporación directa de los ciudadanos en el control fiscal sobre la gestión pública. Habiendo una participación ciudadana indirecta, sólo si las denuncias originan la inclusión de auditorías especiales en la gestión planificadora de las Contralorías. Siendo la auditoría un “examen objetivo, sistemático, profesional y posterior de las operaciones financieras, administrativas y de gestión, practicado con la finalidad de verificarlas y evaluarlas, con el objeto de efectuar las observaciones y recomendaciones pertinentes.” (Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado, 2011, p. 114)

El diagnóstico permitió detectar lo siguiente:

- Pocas Contralorías publican y difunden oportunamente los resúmenes ejecutivos de los informes de auditoría.
- Pocas Contralorías tienen portales Web.
- Pocas Contralorías mantienen actualizados sus portales Web.
- Todas las Contralorías cuentan con una Oficina de Atención al Ciudadano para la recepción de denuncias, quejas y reclamos, como mecanismo de incorporación de la participación ciudadana.

- Las Contralorías no han implementado mecanismos para la participación directa en el control fiscal.
- La mayoría de los funcionarios de las Contralorías encuestados rechazan la participación directa de los ciudadanos en el control fiscal, alegando que carecen de los conocimientos técnicos.
- La mayoría de los funcionarios de las Contralorías encuestados reconocen que no cuentan los recursos humanos suficientes, para ejercer el control fiscal sobre la ejecución de todas las obras y prestación de servicios de la gestión pública bajo su vigilancia.
- Muchos ciudadanos encuestados desconocen la función que desempeñan las Contralorías.

Los resultados obtenidos mediante el diagnóstico evidenciaron la necesidad de la formación ciudadana para la participación directa en el control fiscal, dirigida tanto a funcionarios de las Contralorías como a la ciudadanía en general, a los primeros, para que valoren la importancia de la participación de los ciudadanos en el control fiscal de la gestión pública, como aliados necesarios; y a los ciudadanos para que se motiven a participar y desarrollen las capacidades técnicas necesarias para coadyuvar con el control fiscal ejercido por las Contralorías, específicamente, sobre la ejecución de obras y prestación de servicios públicos en sus comunidades.

En efecto, se propone un plan de formación que vincule a los ciudadanos con el proceso auditor, en ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública. Para ello, los ciudadanos vinculados deben ser probos, gozar de solvencia moral y del reconocimiento y postulación de su comunidad.

Asimismo, los ciudadanos vinculados deben suscribir con la correspondiente Contraloría convenios que garanticen la observancia de principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad y reserva. No obstante, se estima conveniente que la vinculación de cada ciudadano no debe superar el lapso de un (1) año.

Además, la formación de los ciudadanos vinculados debe estar dirigida al desarrollo de habilidades y destrezas para la aplicación de técnicas de campo para la vigilancia sobre la ejecución de obras y prestación de servicios públicos en sus comunidades, que sirvan de insumo al proceso auditor de la respectiva Contraloría.

Conclusiones

Los fundamentos teórico-práctico analizados permitieron evidenciar la necesidad de la formación ciudadana para la participación directa en el control fiscal, como elemento esencial para el control

de la gestión pública. En tal sentido, se requiere vincular a los ciudadanos en el proceso auditor, desde sus comunidades, específicamente, en el ámbito de la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. De tal manera que, los funcionarios de las Contralorías se concienticen sobre la importancia de la participación de los ciudadanos en el control fiscal de la gestión pública; y la ciudadanía en general se motive a participar y desarrollar las capacidades técnicas necesarias para coadyuvar con el control fiscal ejercido por las Contralorías.

Todo ello, en virtud de que, en una democracia participativa los ciudadanos se conciben como aliados necesarios de las Contralorías en el ejercicio de su función de vigilancia sobre la gestión del patrimonio público, y en el fomento de la transparencia de la gestión pública.

Referencias

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (24 de marzo de 2000). *Gaceta Oficial*, (5, extraordinario.), p. 453.
- Cornejo, C., Guillan, A., y Lavin, R. (2013). *When Supreme Audit Institutions engage with civil society: Exploring lessons from the Latin American Transparency Participation and Accountability Initiative*. U4 Practice Insight.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (23 de diciembre de 2010). *Gaceta Oficial*, (6, extraordinario), p. 13
- Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado. (22 de diciembre de 2011). *Resolución de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela* N° 01-00-000-263.
- Normas para Fomentar la Participación Ciudadana. (20 de agosto de 2007). *Gaceta Oficial*, (38), p. 750.
- Palma, D. (1998). *La participación y la construcción de ciudadanía*. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, de la Red de Centros Miembros de CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>
- Viejo, R. Martí, M. Parés, M., Resende, P. y Vilaregut, R. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En M. Parés (coordinador). *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. (pp. 29-54). Ariel.