



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

FACULTAD & DERECHO

ESCUELA DE DOCTORADO "STUDII SALAMANTINI"
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FINANCIERO Y PROCESAL

TESIS DOCTORAL

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN Y LA FISCALIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA EN COSTA RICA

ALCANCE DEL ARTÍCULO 9
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Presentada por:

**ILEANA GONZÁLEZ
CHAVERRI**

Director:

**DRA. D. ZULIMA
SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Salamanca, 2020



ESCUELA DE DOCTORADO “STUDII SALAMANTINI”

PROGRAMA DE DOCTORADO ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA SOCIAL

TESIS DOCTORAL

**La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización de la Hacienda Pública en
Costa Rica.**

Alcance del artículo 9 de la Constitución Política

Presentada por:
Ileana González Chaverri

Directora:
Dra. D. Zulima Sánchez Sánchez

Salamanca, 2020

“Se trata ahora de que el ciudadano ya no se conforma con elegir a sus representantes, confiarles sus asuntos y desentenderse tanto de la acción política como de la gestión administrativa, sino que además quiere seguir actuando paralelamente a sus representantes parlamentarios y agentes de la Administración Pública y mantener un control constante, no limitado al momento de las elecciones, sobre los mismos”

Santiago Muñoz Machado
*Concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la
administración*
(1975)

Dedicatoria

A Jesús Sacramentado y a la Máter;
a mi esposo David,
y a mis hijos María José, Daniel y Santiago,
por su amor incondicional, son y serán mi mayor fuente de inspiración,
esta investigación es de ustedes.

Agradecimientos

Esta tesis resulta de un largo proceso de estudio e investigación que marcó el desarrollo de mi vida personal y profesional. Al concluir esta etapa de investigación son muchos los agradecimientos que debo dar pues de una u otra forma todos, ya sea me acompañaron o aportaron en este proceso.

Primero que todo le doy gracias a Dios y a la Virgen María por ser mis guías y permitirme culminar este trabajo, así como todas las bendiciones que me dieron durante esta investigación, gracias por su amor incondicional hacia mí.

A mi esposo por ser siempre mi apoyo, por su comprensión, por tu amor incondicional por estar a mi lado en esas largas noches y por creer en mí. A mis hijos María José, Daniel y Santiago, por sus palabras de apoyo, por ser mi inspiración para concluir esta investigación, espero que la culminación de este trabajo sea inspiración para ustedes, el límite es el cielo, gracias, gracias por su comprensión, por nunca hacerme un reclamo, sino por el contrario, solo darme muestras de amor a lo largo de todo este proceso, solo puedo decirles a los cuatro que los amo.

A mis padres, por darme la vida y por ser siempre mi ejemplo a seguir, gracias por darme la bendición de estudiar y darme la familia que somos. A mi familia, por ser siempre mi apoyo, por esas palabras de aliento cuando no tenía ánimo o esperanza, gracias por creer en mí, espero que la culminación de esta investigación sea la devolución de lo importante que fueron para mí sus motivaciones.

A mi suegra, Ana María, por siempre impulsarme a concluir esta investigación y tomar de su tiempo para leerla y hacerme las observaciones, gracias por ese apoyo.

A mi amiga, Sylvia Solís, por enseñarme el maravilloso mundo de la participación ciudadana, por permitirme aportar un granito de arena en la participación ciudadana en la CGR, por tu apoyo incondicional en esta investigación y por creer en mí.

A la Contraloría General de República, por la oportunidad de permitirme estudiar este doctorado y las facilidades que me brindaron en todo este proceso formativo. Solo puede

agradecer su confianza realizando mis labores con compromiso, integridad, probidad y poniendo a disposición los conocimientos adquiridos a efecto de seguir trabajando la participación ciudadana en la institución y con ello contribuir al control ciudadano en la Hacienda Pública.

A mi tutora, la Dra. Doña Zulima Sánchez Sánchez, que día a día me ha impulsado a emprender esta investigación, por compartir conmigo sus amplios conocimientos como experta en la materia, gracias porque no puede tener mejor tutora, para mi es invaluable la oportunidad que tuve de aprender de una gran mujer y jurista.

A los profesores de la Universidad de Salamanca, el Dr. Don Ricardo Rivero, por apoyarme en el inicio de esta aventura Salmantina y al profesor Dr. Don Lorenzo Bujosa, por su guía y consejos en este proceso de formación.

A los colegas, amigos y compañeros que escucharon mis propuestas y me compartieron información para esta investigación, en especial a Core, Vero, Juan Ma, Eduardo, Carlos, Don Jesús, Jesús G, Carolina y Elard, en fin, a todos y todas que de alguna forma me dieron ideas que vinieron a dar un gran aporte a esta investigación.

A todos, mi más sincera gratitud y de corazón gracias, sin ninguno de ustedes esta investigación no hubiese sido realidad. ¡Gracias totales!

Tabla de abreviaturas

ACIJ	Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
APP	Asociaciones público privadas o Alianzas Público Privadas
ARESEP	<i>Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos</i>
AyA	Acueducto y Alcantarillados
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEPAT	Comisión Técnica Especial Pública, Probidad Administrativa y Transparencia
CGR	Contraloría General de la República de Costa Rica
CTPC	Comisión Técnica de Participación Ciudadana
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
GIZ	Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LOCGR	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
MEP	Ministerio de Educación Pública
NGP	Nueva Gestión Pública
NSP	Nuevo Servicio Público
OCCEFS	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONG	Organización no Gubernamentales
PEI	Plan Estratégico Institucional
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación

Resumen

El derecho de la participación ciudadana poco a poco va siendo ejercido por los ciudadanos, quienes han ido despertando de ese letargo ciudadano y se han ido ocupando más de las cosas públicas. En esta investigación el lector podrá tener conocimiento de cómo evoluciona la concepción de administrado, el cual era objeto de una sujeción ante el Estado, a pasar a ser el centro de la Administración Pública, y es tomado en cuenta y escuchado para la toma de decisiones.

La participación ciudadana es el medio por el cual los ciudadanos pueden ser parte de dichas decisiones, para ello se hace un análisis de lo que hemos denominado el estatuto de la participación del ciudadano, tanto a nivel internacional como en Costa Rica, desde sus orígenes, concepciones, su naturaleza jurídica, los tipos de participación ciudadana y algunos de sus mecanismos. En el caso de Costa Rica, se parte de la evolución de la participación ciudadana con la reforma del artículo 9 de la Constitución Política y es a partir de dicha reforma que se realiza un análisis de cómo las instituciones públicas, y en especial la Contraloría General de la República, han establecido mecanismos de participación para dar cumplimiento con el mandato constitucional y con ello propiciar el control ciudadano en la Hacienda Pública.

En lo que respecta a la Contraloría General, se determina la génesis de la participación ciudadana en la institución y los mecanismos dispuestos para que las personas puedan ejercer el control ciudadano. Posteriormente, tomando como referencia la Declaración de Punta Cana y los mecanismos de participación ciudadana, se analiza el nivel de madurez en que se encuentra el órgano contralor.

A partir de dicho análisis se realizan las conclusiones de cómo las instituciones públicas costarricense han dado cumplimiento al artículo 9 de la Constitución Política y en especial el cumplimiento de la Contraloría General de la República al mandato constitucional.

Palabras claves: participación ciudadana, control ciudadano, mecanismos de participación, Hacienda Pública, fiscalización, Contraloría General de la República.

Abstract

Citizens have exercised their right to citizen participation little by little, after waking up from a long dormant period, and they have started to get involved in the public issues. This research will provide knowledge to the reader on the way in which the concept of the individual, who was subordinated to the State, has evolved to become the center of the Public Administration, and is taken into consideration and heard to make decisions.

Citizen participation is the means through which citizens can take part on such decisions. To that end, an analysis is made on the establishment of citizen participation both internationally and nationally, from its origins, conceptions, legal nature, and some of its mechanisms. In the case of Costa Rica, our starting point for the evolution of citizen participation is the reform operated on Article 9 of the Political Constitution. An analysis is made on the way in which public institutions, particularly the General Comptroller of the Republic, have created participation mechanisms, based on such reform, to comply with the constitutional mandate and therefore, promote the citizen control on public finances.

In regards to the General Comptroller, the origin of citizen participation in the institution and the mechanisms available for people to exert citizen control are determined. Afterwards, an analysis is made on the level of maturity that the Comptroller's office has in consideration of the Punta Cana Declaration and the citizen participation mechanisms.

Conclusions are drawn from such analysis in regards to the way in which Costa Rican public institutions, particularly the General Comptroller of the Republic, have complied with Article 9 of the Political Constitution.

Key words: citizen participation, citizen control, participation mechanisms, public finances, audit, General Comptroller of the Republic.

Índice

Dedicatoria	4
Agradecimientos	5
Tabla de abreviaturas	7
Resumen.....	8
Abstract.....	9
Índice.....	10
Introducción.....	16
Título I: El papel de la persona en la nueva gestión pública de cara a la participación ciudadana	24
Capítulo I El nuevo paradigma del administrado en la gestión pública.....	24
Sección I	24
1. Evolución del concepto de administrados al concepto de personas	24
1.1 Figura del administrado, usuario, ciudadano	31
Sección II. La nueva Gestión Pública, el impacto en el nuevo rol del ciudadano	34
1. La crisis de la democracia representativa	35
1.1 Antecedentes conceptuales de la función pública y la New Public Management (NGP)	38
1.1.1 Teoría de la elección pública o conocida como “ <i>public choice</i> ”	41
1.1.2 Teoría de los costes de transacción	42
1.1.3 Teoría del neo-tailorismo	43
1.1.4 La teoría de la agencia.....	44
2. Modelos contemporáneos de la gestión pública	54
2.1 Modelo OCDE orientado hacia el cliente.....	56
2.2 Modelo pos burocrático	56
2.3 Gobierno empresarial	57
2.4 Gobierno Abierto.....	58
2.5 Estado Abierto.....	69
2.5.1 Situación actual de Gobierno Abierto en Costa Rica, una transformación al Estado Abierto	71
3. El Nuevo Servicio Público (NSP).....	77
Capítulo II Participación ciudadana en la gestión pública	81
Sección I: Estatuto de la participación del ciudadano.....	81
1. Antecedentes y orígenes de la participación ciudadana	81
2. Diferentes nociones del concepto de participación ciudadana.....	87

3.	Principios de la participación ciudadana	100
3.1	Principio de transparencia.....	100
3.2	Comunicación.....	101
3.3	Adecuación tecnológica.....	101
3.4	Responsabilidad	103
3.5	Corresponsabilidad	103
3.6	Respeto a la diversidad y no discriminación	103
4.	Construcción propia del concepto de participación ciudadana.....	104
5.	Acercamiento a la naturaleza jurídica de la participación ciudadana: derecho o principio.....	114
6.	Tipos de participación ciudadana	118
6.1	Participación orgánica.....	118
6.2	Participación funcional.....	121
6.2.1	<i>Participación en informaciones públicas</i>	121
6.2.2	<i>Denuncias</i>	121
6.2.3	<i>Ejercicios de acciones populares</i>	122
6.2.4	<i>Peticiones o propuestas</i>	122
6.3	Participación corporativa.....	122
6.3.1	<i>Fundaciones</i>	123
6.3.2	<i>Asociaciones</i>	123
6.4	Participación política	125
6.5	Otros criterios de clasificación de los tipos de participación ciudadana enunciados por la doctrina.....	131
	Sección II Mecanismos de participación ciudadana.....	136
1.	Algunos mecanismos o niveles de participación ciudadana.....	137
1.1	<i>Mecanismos de participación funcional (sobre los derechos de participación individual)</i>	143
1.1.1	<i>Referéndum</i>	143
1.1.2	<i>Iniciativa popular</i>	144
1.1.3	<i>Encuestas deliberativas</i>	145
1.1.4	<i>Participatory Rapid Appraisal (PRA)</i>	147
1.1.5	<i>Conferencias</i>	148
1.1.5.1	<i>Conferencias decisión</i>	148
1.1.5.2	<i>Conferencias deliberativas</i>	148
1.1.5.3	<i>Conferencias consenso</i>	149
1.1.6	<i>Talleres de futuro</i>	150
1.1.7	<i>Presupuestos participativos</i>	151

1.1.8 Veedurías ciudadanas.....	153
1.1.9 Asociaciones público privadas o Alianzas Público Privadas (APP).....	153
1.2 Mecanismos de participación orgánica (participación promovía en su mayoría a nivel local).....	155
1.2.1 Audiencia pública	155
1.2.2 Paneles ciudadanos	156
1.2.3 Foros de distrito.....	157
1.2.4 Talleres de grupos de interés.....	157
1.2.5 Jurados	158
1.2.6 Observatorios.....	159
1.2.7 Consejos sectoriales.....	159
Capítulo III	163
Sección Única: La participación ciudadana en Costa Rica.....	163
1. Naturaleza jurídica de la participación ciudadana como derecho en Costa Rica... 163	163
2. Mecanismos generales de participación ciudadana en Costa Rica	190
2.1 Mecanismos de participación orgánica.....	197
2.1.1 Audiencias públicas	198
2.2 Mecanismos de participación funcional	208
2.2.1 Iniciativa popular.....	208
2.2.2 El referéndum	209
2.2.3. Cabildos.....	211
2.2.4 Plebiscito	212
2.2.5 Presupuestos participativos.....	213
2.3 Mecanismos de participación corporativa	220
2.3.2 Partidos políticos.....	221
2.3.3 Redes sociales	223
2.4.2 Medios de comunicación.....	227
Título II Transcendencia de la participación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica	232
Capítulo Único. La Fiscalización en la gestión pública desde la participación ciudadana 232	232
Sección I: Participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior.....	232
1. Papel esencial de las Entidades de Fiscalización Superior y la participación ciudadana	232
2.1 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)	236
3.1.1 El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, ISSAI-P-12	244

2.2. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)	248
2.2.1 Declaraciones internacionales	255
2.2.1.1 Declaración de Lima	256
2.2.1.2 Asamblea General de la OLACEFS 2004.....	256
2.2.1.3 Declaración de Cartagena	257
2.2.1.4 Congreso XIX INTOSAI	257
2.2.1.5 Declaración de Asunción	257
2.2.1.6 XX Asamblea de la OLACEFS	258
2.2.1.7 XXI Simposio Naciones Unidas - INTOSAI	258
2.2.1.8 XXIII Asamblea General de la OLACEFS	259
2.3. Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS)	271
3. La participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior, el papel que juega dentro de la fiscalización	273
Sección II La participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Costa Rica	279
1. Rol competencial de la Contraloría General en el Estado costarricense.....	280
2. Desarrollo del artículo 9 de la Constitución Política por parte de la Contraloría General de la República.....	287
2.1. Génesis de la Participación ciudadana en Costa Rica en la CGR.....	289
2.1.1 Memoria anual 2012	289
2.1.2 Memoria anual 2013	290
2.1.3 Memoria anual 2014	293
2.1.4 Memoria anual 2015	296
2.2 Proyecto piloto: Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil	301
3. Mecanismos de participación ciudadana implementados por las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina	308
3.1 Mecanismos de participación ciudadana de las EFS a nivel internacional.....	308
3.1.1 Contraloría General de Perú	310
3.1.2 Contraloría General de Colombia	313
3.1.3 Contraloría General de la República de Chile	316
<i>Sugiera una fiscalización</i>	316
<i>Solicite una audiencia</i>	316
<i>Contralores ciudadanos</i>	317

3.2 Mecanismo de participación ciudadana implementados por la Contraloría General de la República de Costa Rica	319
3.2.1 Acciones concretas desplegada por la Contraloría General de la República ...	320
3.2.1.1 Fortalecimiento del sitio Web	320
3.2.1.2 Información ciudadana	322
3.2.1.3 Sistemas de información	323
3.2.1.4 Formación ciudadana	324
3.2.2 Mecanismo de participación de la Contraloría General de la República	327
3.2.2.1 Denuncia	327
3.2.2.2 Encuestas	329
3.2.2.3 Redes sociales	333
3.2.2.4 Juntos somos más.....	333
3.3 Casos de éxitos de participación ciudadana en la Contraloría General de la República.....	342
3.3.1 Cada uno cuenta	343
3.3.2 Informe de Fiscalización DFOE-IF-AE-0008-2018	345
3.4 Análisis del modelo de participación ciudadana de la CGR de acuerdo a la Declaración de Punta Cana.....	348
Conclusiones.....	362
Bibliografía.....	378
Anexos	403
Anexo No.1: Correo electrónico Señorita Sigrid Segura- Gobierno Abierto.....	403
Anexo No. 2: Correo electrónico Gerente de Área de Denuncias, Rafael Picado.	404
Anexo No.3: Correo electrónico Jefe de Prensa de la Contraloría General.....	406
Anexo No.4: Entrevista a la Licda. Carolina Retana, informe de fiscalización	407
Anexo No. 5: Informe realizado por el Estadístico Carlos Fernández Álvarez	412
Anexo No.6: Encuesta realizada para esta investigación.	415

Título: La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica. Alcance del artículo 9 de la Constitución Política.

Introducción

El Derecho Administrativo estaba centrado principalmente en el Estado y en una protección jurídica muy precaria al ciudadano, esto por los mismos orígenes no democráticos del propio Derecho Administrativo. Sin embargo, a raíz de los cambios derivados de la Segunda Guerra Mundial y con la internacionalización de los derechos humanos, el panorama fue cambiado drásticamente.

Dicho cambio fue dado, en primer lugar, cuando en el artículo 3 de la Declaración de Virginia se reconoció la protección de los derechos frente a la mala administración. La internacionalización de los derechos humanos y la fórmula de Estado social y democrático de derecho, derivó un cambio esencial en el Derecho Administrativo, pues de un sistema centrado en el Estado se pasó a un sistema centrado en el ciudadano y a sus derechos fundamentales.

Esto permitió la nueva construcción del Derecho Administrativo, partiendo desde el respeto de los derechos humanos. Por tanto, la actividad administrativa dejó de ser la acción orientada únicamente a la tutela concreta del interés público para además orientarse al servicio del ciudadano y de los derechos fundamentales de estos.¹

Lo anterior conduce a que se le denomine como la “Teoría del nuevo servicio público”, donde el ciudadano es el centro de la Administración Pública, se le atribuye a un concepto más amplio que el de gobierno. Pues en esta teoría las tradiciones, instituciones y procesos que determinan el ejercicio del poder en una sociedad, incluyendo cómo se toman las decisiones en asuntos de interés público y cómo los ciudadanos participan en las decisiones

¹ J, Hernández G, Eduardo García De Enterría y la Renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* No. 6, 2015, pp. 21-25.

públicas, permiten que ellos mismos sean quienes escojan los servicios públicos que desean, definan las cantidades y el modo de provisión mediante mecanismos de participación ciudadana.²

La irrupción de un ciudadano más empoderado, sumado a la transición de una democracia representativa a una participativa, ineludiblemente se está ante el despertar de esa idiocia ciudadana (entendida en el sentido griego como aquellos ciudadanos que, teniendo todos los derechos políticos, solo se dedicaban a su crecimiento económico y personal y no se preocupaban por ser vigilantes del interés común). Ese letargo ciudadano ha ido quedando atrás pues el ciudadano en la actualidad se muestra más interesado y consciente de sus propias necesidades, es un ciudadano más activo y preocupado por las cosas de todos.³

De esta manera, la participación ciudadana toma una gran relevancia y pasa a ser un eje esencial para los Estados de Derecho. Ahora bien, es innegable que cada Estado tendrá su concepción de participación ciudadana de conformidad con la normativa interna. Las definiciones de participación ciudadana son múltiples; sin embargo, para que se esté en una verdadera participación ciudadana, esta debe de contemplar la injerencia del ciudadano en la toma de decisiones en las políticas públicas, de tal manera que sea oído, escuchado y tomado en cuenta su opinión.

Para una verdadera participación ciudadana, las instituciones públicas deben de establecer diferentes mecanismos que permitan la participación ser real y efectiva de las personas. De tal manera que las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) no escapen de esto, Acosta Zúñiga afirma que no puede existir la democracia sin participación, facilitando esta la intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos y con ello transformarse en un instrumento de control social, contribuyendo así al logro de una gestión eficaz y eficiente.⁴

² J, Treviño Cantú, *Gobernanza en la administración pública Revisión teórica y propuesta conceptual*, Revista Contaduría y Administración, No. 233, 2011, pp. 126.

³ H, Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbaire, 2019, p. 383.

⁴ M. Acosta Zúñiga, *La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público*. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS. Tema Técnico N° 4. Santiago de Chile, diciembre de 2013, p.3.

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) como órganos encargados de fortalecer y fiscalizar los sistemas de control nacional y la rendición de cuentas gubernamental no son ajenas a esta realidad, la cual pretende el buen uso de los fondos públicos constituyéndose en uno de los elementos esenciales con su contribución a la mejora de la calidad y la ampliación del impacto en la función pública.

Por ello, la relación entre las EFS y la ciudadanía se consolida al generar los medios para que las personas u organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer por diferentes mecanismos el control ciudadano que, en definitiva, viene a optimizar la calidad y completar el impacto del trabajo de fiscalización.

Bajo este concepto, tal y como lo señala Cornejo, la participación ciudadana en la fiscalización se entiende como el conjunto de estrategias -materializadas en mecanismos- que ponen en marcha las EFS, con el fin de incorporar a la ciudadanía y a organizaciones de la sociedad civil (OSC) en los procesos que desarrollan en el cumplimiento de su misión institucional. La mayor parte de esas estrategias refieren a un denominador común: la promoción de un control ciudadano o social, buscando fomentar el conocimiento e involucramiento ciudadano en la fiscalización propia de las EFS, pues ellas observan la transparencia y eficiencia en el uso y gestión de los recursos, pasando la ciudadanía a ser la última beneficiaria de las fiscalizaciones.⁵

Las EFS han sido respaldadas a nivel internacional con desarrollo de diferente normativa que incentivan la apertura de la participación ciudadana como instituciones de rendición de cuentas, no se restringen únicamente al control externo de las instituciones públicas y a la lucha contra la corrupción, sino que a la vez contribuye a la buena gobernanza y a mejorar la vida de los ciudadanos.

⁵C. Cornejo, *Elemento para la participación ciudadana en la fiscalización pública: Una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, Máster, Universidad Georgetown, 2016, p. 13.

En virtud de ello, la Contraloría General de la República de Costa Rica se ve compelida a abrir espacios para la ciudadanía y por ende propiciar mecanismos de participación ciudadana con el objeto de que sean aliados importantes en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Es así que para esta investigación se plantearon dos hipótesis. La primera de ellas se parte de que a pesar que el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica constituye al pueblo como poder y se reconocen una serie de derechos fundamentales individuales, así como de ejercicio colectivo a los ciudadanos para incidir. Sin embargo, no existe una legislación ni pronunciamiento de la Sala Constitucional que de manera unívoca disponga el deber de la Administración Pública de establecer mecanismos que garanticen el ejercicio real del carácter codecisor y cocontralor de la gestión pública que posee el pueblo. En cuanto a la segunda hipótesis, se parte que la Contraloría General de la República, como parte de la Administración Pública costarricense, tiene el deber de cumplir con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica. De ahí que en cumplimiento de dicha norma debe de disponer de instrumentos participativos que posibiliten la participación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Como objetivo general se plantea establecer el cumplimiento del artículo 9 de la Constitución Política por parte de la Contraloría General de la República en generar mecanismos de participación ciudadana que coadyuven en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Para poder desarrollar el objetivo general, se plantean cuatro objetivos específicos siendo estos:

1. Describir el cambio de paradigma del Derecho Administrativo respecto a la figura del administrado frente a la nueva gestión pública.
2. Analizar el estatuto orgánico general de la participación ciudadana, los diferentes tipos de participación y algunos de sus mecanismos.
3. Analizar el estatuto de la participación ciudadana en Costa Rica, en cuanto a su constitución orgánica, los diferentes tipos de participación y algunos de sus mecanismos.

4. Determinar la aplicación que ha realizado la Contraloría General de la República de lo preceptuado en el artículo 9 constitucional para disponer de mecanismos que paulatinamente promuevan la participación ciudadana dentro de su gestión.

Esta investigación se compone de cuatro capítulos. El primer capítulo se analiza el cambio del paradigma de la figura del administrado a ciudadano en la Administración Pública, esto debido a la crisis de la democracia representativa que da paso a la democracia participativa. Dicho cambio da pie a una serie de teorías donde el ciudadano (usuario - cliente) pasa a tener un papel activo en la Administración Pública como en la teoría del servicio público, la cual deja atrás el rol del administrado supeditado a la Administración Pública.

El segundo capítulo busca analizar el estatuto orgánico general de la participación ciudadana. Para ello se estudia los antecedentes y orígenes de la participación. Posteriormente, se desarrolla la naturaleza jurídica y principios de la participación ciudadana amparada para su determinación a la normativa internacional, específicamente a los convenios internacionales suscritos sobre la materia. Establecida la naturaleza jurídica y partiendo del desarrollo hecho por el maestro García De Enterría se establecen los tres tipos de participación ciudadana: orgánica, funcional y corporativa. Por último, se hace una clasificación de algunos de los mecanismos de participación ciudadana más comunes.

El tercer capítulo se desarrolla el estatuto de participación ciudadana en Costa Rica, estableciendo como hito la reforma constitucional del artículo 9. Al ser poco el desarrollo doctrinario de este tema, se analiza la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional a efectos de establecer si la participación ciudadana es un derecho o principio constitucional en Costa Rica. Finalmente, se clasifican algunos de los mecanismos de participación ciudadana asumidos por el país.

El último capítulo se ocupa de la Contraloría General de la República de Costa Rica. En él se desarrolla cómo las Entidades de Fiscalización Superior tienen un papel esencial en los estados social y democrático de derecho, al ser las encargadas de fiscalizar los fondos públicos. De seguido se desarrolla cómo algunos organismos internacionales han contribuido para que las EFS vayan incursionando en la participación ciudadana y por ende, en el control ciudadano y social, para ello se hace alusión a la normativa y Declaraciones

que impulsan el tema, en especial la Declaración de Punta Cana. Se prosigue con el origen de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa y se señalan las principales funciones constitucional y legalmente otorgadas.

Establecida su competencia, se presenta los primeros pasos de la participación ciudadana y la normativa interna dispuesta al efecto. Partiendo de las Entidades de Fiscalización Superior de Chile, Colombia y Perú, se establecen algunos de los mecanismos que han llevado adelante dichas entidades para incluir la participación ciudadana. Posteriormente, se desarrolla y analizan los mecanismos de participación ciudadana de la Contraloría General de Costa Rica, estableciendo la diferencia entre acciones concretas y los mecanismos que implican una verdadera interacción entre los ciudadanos y el órgano contralor, destacando dos experiencias exitosas de participación ciudadana que llevó adelante la institución.

Finalmente, se procede a analizar dichos mecanismos de conformidad al modelo de madurez de la Declaración de Punta Cana y sus principios a efecto de determinar el nivel que ostenta la Contraloría General.

En el último acápite se presentan las conclusiones a las cuales se arribó con esta investigación y se presentan algunas propuestas a efecto de robustecer el tema de participación ciudadana en la Contraloría General, con el objeto de fortalecer la articulación del órgano contralor y la sociedad civil.

Para la realización de esta tesis se siguió el método cualitativo, basado fundamentalmente en el análisis de bibliografía y doctrina jurídica, bajo los criterios de afinidad temática y contextual. Además, se recurrió a la interpretación y exégesis normativa, a la jurisprudencia, así como de informes y documentos normativos emitidos por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Aunado a ello, se consultaron diferentes sitios Web, documentos técnicos, publicaciones institucionales, informes de consultorías, informes de gestión y memorias anuales de la institución.

Por la naturaleza del estudio y la importancia que adquiere el conocimiento de las personas, se recurre a la adopción e implementación de entrevistas, gráficos y una encuesta. En cuanto a la entrevista no estructurada, esta se realizó por medio de la aplicación Google Meet a una funcionaria de la Contraloría; y, a partir de la técnica de “bola de nieve discriminatorio exponencial” se realiza una encuesta sobre la participación ciudadana en Costa Rica y en específico de la Contraloría General a 306 personas la cual es justificada por un experto en la materia. Además, se recurre a representaciones gráficas con el fin de ilustrar los diferentes hallazgos y que los mismos puedan ser una forma de mejorar la comprensión para cualquier lector.

Por último, el estudio se inicia a partir del año 2012, pues es donde se logra determinar los primeros inicios de la participación ciudadana en la Contraloría General, y se acotó al año 2018, cuando finalizó el campo de esta investigación.

Sin más, invito a la lectura de esta investigación con la esperanza de que con la reflexión se pueda motivar a seguir construyendo verdaderos mecanismos de participación ciudadana para contribuir al control ciudadano en la Hacienda Pública.

Título I: El papel de la persona en la nueva gestión pública de cara a la participación ciudadana

Capítulo I El nuevo paradigma del administrado en la gestión pública

Sección I

En esta sección se abordará cómo ha evolucionado el rol del administrado frente a la Administración Pública desde el mismo derecho francés, donde la Administración Pública se encontraba en una situación de poder respecto al llamado administrado.

Se va a describir como la conformación de una serie de derechos ha llevado a cambiar el papel de las personas en los estados de derecho moderno. Se va reseñar cómo esta relación cambia, y el administrado toma el papel protagónico para la Administración Pública. Asimismo, se realiza un análisis de los conceptos y el alcance de las figuras de administrado, usuario y ciudadano.

1. Evolución del concepto de administrados al concepto de personas

En los Estados de derecho moderno, la Constitución Política que los rige juega un papel triple. Esta corresponde a una norma jurídica, puesto que participa de los caracteres materiales y formales posibles, asimismo, es la norma de arranque para todo el desarrollo del ordenamiento jurídico. Por otro lado, es evidente que compete a la norma jurídica fundamental tanto en el sentido formal como material, pues es la norma base para el desarrollo e interpretación del resto del ordenamiento jurídico y por ende, es la primera fuente del derecho, por lo que tiene rango y valor de super ley. Por último, la Constitución Política establece la jerarquía de fuentes del Derecho, es decir, ordena la posición y valoración jurídica de las normas.

Garrido Fallas señala que para que una norma jurídica pueda considerarse como tal ha de tener la estructura de norma jurídica, lo que implica poseer un mandato o una prohibición,

así como la determinación de las consecuencias jurídicas de lo que envuelve su cumplimiento o incumplimiento según lo establece la norma⁶.

De ahí que la afirmación de la supremacía de la Constitución Política, pues se encuentra revestida de lo que podemos llamar una super legalidad, esta impone cómo “deber ser” que el resto de las normas jurídicas sean congruentes y compatibles con ella, pues se reitera que la Carta Magna encabeza y preside el ordenamiento jurídico del Estado y, precisamente, su fuerza normativa es lo que hace que sea de acatamiento obligatorio⁷.

La Constitución Política es la fuente de las fuentes, y define cómo deben de realizarse los tratados internacionales, las leyes, reglamentos, decretos, además incorpora los principios generales de Derecho, de ahí que cualquier fuente debe de ser contestada con la Constitución, por ser el punto de partida para el nacimiento de cualquier normativa y por ende, la génesis para la creación de los derechos y obligaciones de los administrados. Es así que en la Carta Magna se enmarcan las bases para los derechos y las garantías del ciudadano, por lo que todo el resto de la normativa que esté por debajo de la norma constitucional debe de ser conteste con ella, por tanto, toda la normativa inferior a la Constitución Política no puede venir a dar menos derechos que los consagrados en la norma constitucional.

El Derecho Administrativo fue concebido en sus orígenes por el Derecho francés como un régimen exorbitante del derecho privado que colocaba a la Administración Pública en una situación de privilegio, con prerrogativas de autoridad respecto al administrado. Esta visión hoy en día ha cambiado y por el contrario se afirma que el Derecho Administrativo propio de un Estado constitucional de derecho debe estar centrado en la persona, tanto en su dimensión jurídica, individual, como social, de las que derivan sus derechos y deberes⁸.

Ello se debe a la nueva visión del Derecho Administrativo, el cual tiene a la persona como punto esencial en la relación, de ahí que Mariano Brito ha indicado que es el punto *focus*

⁶ F. Garrido Fallas, *La Constitución como norma jurídica*, 2017, p. 184.

⁷ M. Orta, La Constitución como norma Suprema y la Supremacía de la Constitución Nacional. *Revista Amicus Curiae*, 2017, 10, p. 2.

⁸ C. Delpiazzo, Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2014, 1, p. 7.

esencial, la centralidad, llamado el “protagonismo originario” de la persona humana fundada en su dignidad, lo que la hace irrepetible e insustituible para la realización de sus fines.⁹

Sobre esta misma idea, Felipe Rotondo señala que la persona humana es el origen y el fin del Estado, el cual le da derechos a su personalidad, se los reconoce y por ende, el ordenamiento jurídico los debe proteger.

A finales del siglo XVIII, los derechos fundamentales y las libertades públicas alcanzaron un gran auge, hasta que en nuestros tiempos han ocupado un papel vital en el Estado constitucional de derecho, configurando un núcleo esencial de la parte dogmática de las constituciones modernas, en las que como regla general se recoge expresamente sus garantías normativas, institucionales y jurisdiccionales¹⁰.

Los derechos de las personas reciben diferentes denominaciones, los más comunes son los derechos humanos o derechos fundamentales. Se puede afirmar que los derechos fundamentales son los derechos constitucionales, es decir, aquellos derechos humanos garantizados en la Constitución Política, pues son considerados como esenciales en el sistema político de un país. Son aquellos derechos que dentro del ordenamiento jurídico disfrutan de un estatus especial en cuanto a garantías de tutela y reforma¹¹.

Ineludiblemente, cuando se piensa en derechos humanos es inevitable ubicarnos en Francia, en los *‘droits de l’homme’* los cuales son automáticamente asociados a la *‘Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen’* del 26 de agosto de 1789 y que forman parte de la Constitución de la Quinta República. Por derivación, también hacen referencia a las declaraciones posteriores como la formulada en la Organización de las Naciones Unidas en 1948.¹²

⁹ M. Britto, *Libertad y autoridad del Estado*. In: A.A.V.V.- *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*. Montevideo: F, C.U, 1991, p. 28.

¹⁰ RF. Rotondo, *Derechos Fundamentales y Derecho Administrativo*. *Revista de Derecho Público*, 2015, 47, p. 87.

¹¹ L. Fraguas Madurga, *El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos*. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, 21, 2015, p. 117-118.

¹² C. Gabriel M, *Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes.: Aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy*. *Derecho y cambio social*, 43, 2016, pp.4-7.

Es así que se ha dicho que los derechos humanos cuando están reconocidos por el derecho positivo y forman parte de la Constitución Política, son los que llamamos derechos fundamentales; sin embargo, es de señalar que más allá de que sean reconocidos por el ordenamiento jurídico interno, estos representan un patrimonio inherente al ser humano dentro del concepto de ciudadano universal, ya que, trascienden las fronteras. En ese sentido, Aguilera Díaz, citando a Ferrajoli señala que los derechos humanos una vez que son formulados en las Convenciones Internacionales y acogidos por las Constituciones estatales o suscritos por los Estados, se transforman en derechos supraestatales pues sus: “...límites externos y ya no solo internos a los poderes públicos y bases normativas de una democracia internacional muy lejos de ser practicada pero normativamente prefigurada por ellos.”¹³

De ahí que se pueda definir a esos derechos supraestatales, como el conjunto de facultades e instituciones que en los diferentes momentos históricos satisfacen las exigencias de la dignidad, libertad e igualdad de las personas, los cuales son reconocidos por los diferentes ordenamientos jurídicos¹⁴.

Dada la constante transformación del derecho, en el caso de los Derechos Humanos se ha determinado la aparición de generaciones de derechos, respondiendo a determinadas épocas y contextos específicos, nacen con la modernidad en el seno de la atmósfera iluminista que inspiró la revolución burguesa del siglo XVIII.

Pérez Luño, señala que los derechos humanos nacen con marcada impronta individualista, es decir, como libertades individuales que configuran la primera fase o generación de los derechos humanos, las cuales sufrirán un proceso de erosión e impugnación en las luchas sociales del siglo XIX.

¹³ J. Aguilera Díaz, Límites y alcances del principio de sostenibilidad fiscal en el Estado Social de Derecho. Master. Universidad Militar de Nueva Granada, 2014, p. 28.

¹⁴ Gabriel, Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes: Aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. *Derecho y cambio social*, p. 2.

Esta primera generación de derechos son los que se consideran como derechos de defensa de las libertades del individuo (*Abwehrrechte*), que exigen la autolimitación y la no injerencia de los poderes públicos en la esfera privada y se tutelan por su mera actitud pasiva y de vigilancia. Sin embargo, estas luchas vienen a evidenciar la necesidad de seguir con el catálogo de los derechos y libertades, con el nacimiento de una segunda generación, conocidos como los derechos económicos, sociales, culturales, los cuales se traducen en derechos de participación (*Teilhaberechte*), que requieren una política activa de los poderes públicos encaminada a garantizar su ejercicio, y se realizan a través de las técnicas jurídicas de las prestaciones y los servicios público.¹⁵

Por su parte, en cuanto a los derechos de la tercera generación, se presentan como una respuesta al fenómeno de la denominada “contaminación de las libertades” (*liberties pollution*), término con el que algunos sectores de la teoría social anglosajona aluden a la erosión y degradación que aqueja a los derechos fundamentales ante los determinados usos de las nuevas tecnologías. Estos derechos aparecen en la segunda mitad del siglo XX, derechos tales como es el caso del derecho a la autodeterminación de los pueblos, al desarrollo, a la paz, al medio ambiente, etc. También se incluyen los derechos del consumidor, de las mujeres, de los niños, minorías étnicas, entre otros.¹⁶

Se habla del nacimiento de los derechos de la cuarta generación, el nacimiento de dichos derechos los unen a la revolución tecnológica, en el sentido que se han creado herramientas y aparatos que han desarrollado y que se han transmitido de generación en generación dando como resultado el desarrollo de la tecnología actual.

Con esta revolución tecnológica de finales del siglo XX y principios XXI, aunado con la aparición de la sociedad del conocimiento, viene el surgimiento de la creación de una generación de personas relacionados directamente a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su incidencia en la vida de las personas.¹⁷

¹⁵ A. Pérez, Las Generaciones de Derechos Humanos. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 1991, pp. 204-205.

¹⁶ A. Amado R, *Las diversas generaciones de Derechos Humanos, su influjo y codificación en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, 2018.

¹⁷ G. Altamirano Dimas, Los derechos humanos de cuarta generación. Un acercamiento. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2017, p. 27.

En esta nueva etapa, las libertades y derechos se han introducido en el espacio digital lo que conlleva inevitablemente el reconocimiento y protección por parte del Estado de esos derechos, dentro de esa gama de derechos de cuarta generación se puede citar:

- El derecho de acceso a la informática.
- El derecho a acceder al espacio que supone la nueva sociedad de la información en condiciones de igualdad y de no discriminación.
- Al uso del espectro radioeléctrico y de la infraestructura para los servicios en línea sean satelitales o por vía de cable.
- El derecho a formarse en las nuevas tecnologías.
- El derecho a la autodeterminación informativa.
- El derecho al Habeas Data y a la seguridad digital¹⁸.

Bustamante Donas señala que los derechos de 'cuarta generación' serán la expansión del concepto de ciudadanía digital, que presenta tres dimensiones. La primera dimensión enfatiza los derechos del libre acceso, uso de la información y el conocimiento, lo que el autor llama una ampliación de la ciudadanía tradicional, pues con esta dimensión los ciudadanos tienen una interacción simple y completa con las administraciones públicas a través de sus páginas web. La segunda dimensión es la que hace referencia a la ciudadanía como lucha contra la exclusión digital y por último, se solicitan políticas de educación ciudadana que busquen crear una inteligencia colectiva que asegure la inserción autónoma a cada país en un mundo globalizado.

Para el autor, el nacimiento de una cuarta generación de derechos está relacionado con la nueva definición de ciudadanía, pues existe evidentemente nuevas formas de interrelación humana por medio de la tecnología, de las comunidades virtuales, cuyo criterio de pertenencia no es el territorio, ni el idioma, sino un nuevo modelo visionario de la sociedad

¹⁸A, Arias Cordero, y H, Chaves Rodríguez, *Los Derechos fundamentales contenidos en el marco Jurídico que regula las telecomunicaciones del País después de la promulgación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y sus leyes complementarias*, (S.F.).

que encuentra en la comunicación no presencial un elemento de unión entre los individuos.¹⁹

Es por ello que se ha afirmado que la persona es el centro del Estado social de derecho, el cual reconoce derechos, que son fundamentales porque provienen de la dignidad que es inherente, de ahí que se le catalogue como Estado de derecho. Los derechos fundamentales aspiran a realzar la dignidad y la autonomía del ser humano, para insertarlo en la convivencia social y en el régimen político. Es importante recalcar que los derechos no son creados por la normativa, sino, esta es el medio para expresarlos y garantizar su efectividad.²⁰

Es así que el Derecho Administrativo no se enfoca hoy únicamente al derecho del poder, de la organización o de los servicios públicos, sino, por el contrario, se centra en la prosecución del interés general, el interés de todos, el cual es realmente operativo si se respetan los derechos fundamentales de las personas en su vida cotidiana, de ahí que el verdadero papel del Estado es que este sea el instrumento para conseguir dicho interés y por ende, debe de ser ante todo garantizador de los derechos y las libertades de las personas.

Por lo anterior, se considera que el Derecho Administrativo de hoy debe de encaminar sus normas además de regular la organización y el funcionamiento de su aparato estatal a canalizar las mismas a la realización de los derechos fundamentales del habitante que al fin y al cabo debe de ser el fin principal del Estado pues para ellos existe.

Ante este nuevo panorama, es evidente que uno de los retos en definitiva que enfrenta el Derecho Administrativo desde las perspectivas de los Derechos Humanos es dar respuesta a una sociedad más dueña de sus libertades, mejor informada y más exigente donde el ser humano tendrá un protagonismo como persona, ciudadano e individuo. Esto hace inevitable que para efectos de esta investigación se deslinde si hay diferencia entre los términos de

¹⁹ J. Bustamante Donas, La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Revista Telos*, 10, 2010, pp. 2-4.

²⁰ F. Rotondo, Derechos fundamentales y Derecho Administrativo. *Revista de Derecho Público*, 47(24), 2015, p. 88.

administrado, ciudadano y usuario, o si por el contrario son conceptos similares que no marcan diferencia en su significado y por ende pueden ser sinónimos.

1.1 Figura del administrado, usuario, ciudadano

El administrado es aquel sujeto pasivo de la acción administrativa, son aquellos destinatarios de derechos y deberes en la Administración Pública. El término de administrado presupone una posición pasiva, pues es cualquier sujeto de derecho privado, persona física, jurídica o el destinatario del ejercicio de una potestad o competencia cuya titularidad posee la Administración Pública. Cuando se hace referencia al administrado se puede citar aquella situación de subordinación del administrado ante la Administración Pública, pues la administración aparece en relaciones, como un sujeto poderoso provisto de una serie de privilegios, prerrogativas y de potestades de imperio que inciden directamente o indirectamente sobre la esfera patrimonial o extrapatrimonial de este.²¹

Lago Núñez presenta el concepto de interesado e indica que ha venido a sustituir al del administrado, y este por su parte está siendo relevado por el de ciudadano. Aclara que son conceptos que están orientados hacia esferas de acción diferentes, pero que tienen un denominador común y es que todos se relacionan con la Administración Pública. Agrega, que el interesado es el que interviene (o puede intervenir) en un determinado procedimiento y todo procedimiento cuenta con interesados, dado que su esencia es la bilateralidad. Añade el autor, que el administrado se manifiesta esencialmente en una dimensión jurídica, pues este tiene derechos que podrá ejercerlos de una forma pautada y paulatina, mientras que el ciudadano tiene poderes, de forma que puede participar en el gobierno influyendo de alguna manera indirecta²².

El concepto de administrado doctrinariamente implicó que el individuo quedara a merced del poder, es decir, prácticamente el individuo no tenía o entregaba todos sus derechos y

²¹ E. Jinesta Lobo, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*. 2nd ed. San José: Editorial Jurídica Continental, 2009, p. 213.

²² G. Núñez, *El ciudadano y el interesado. Capacidad, legitimación y representación. Los derechos del ciudadano ante la administración. La actuación del ciudadano ante la administración*. 2018, p. 357.

el Estado podía hacer con ellos lo que quisiese en cuanto a su relación²³, por lo que subsiste una relación de subordinación. Es por ello que se ha estudiado desde dos puntos de vista, es decir, el administrado simple y el administrado cualificado.

Todos formamos parte de una comunidad políticamente organizada poseemos el estatus genérico de administrados simples, tenemos derechos, obligaciones y deberes generales frente a la Administración Pública, es decir, todos los administrados están frente a una relación de supremacía general, lo que se conoce como una “Relación General de Poder” (potestades generales que le otorga el ordenamiento jurídico a esta (potestades de expropiación, sancionatorias, tributarias).

Por su parte, el administrado cualificado es cuando ese estatus genérico del administrado simple se le agrega otro como por ejemplo (usuario de un servicio público, funcionario público, contribuyente, estudiante, privado de libertad, entre otros). En estos casos hay una relación más intensa y peculiar entre el administrado cualificado y la Administración, que da pie a una serie de derechos y obligaciones más específicos, por lo que se da una relación especial de poder o de sujeción especial.²⁴

Este concepto de administrado ha evolucionado conforme ha ido transformándose el derecho, hoy en día es normal escuchar las palabras usuario o cliente, ciudadano y sustituirse por administrado. El ordenamiento jurídico italiano hace la distinción entre las figuras de “ciudadano” y “usuario”, la última emergida solo recientemente, en cuanto a la definición de ciudadanía, a pesar de las diferentes acepciones, Cerioni la identifica con base en dos elementos fundamentales: uno es aquello relativo al “sometimiento”, tendencialmente estable y permanente, a una autoridad estatal (la así llamada “sujeción”); y el otro es relativo a la participación en una comunidad política organizada en un Estado, donde esta participación implica en principio el hecho de ser destinatarios de derechos y deberes que son diferentes con respecto a los de los extranjeros. En cuanto al usuario, la doctrina lo concibe como aquel que disfruta de servicios estatales y paraestatales, y que,

²³ L. Gil García, Relaciones especiales de Sujeción. Aproximación histórica al concepto. *Sistema de Información Científica, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, XII (23), 2009, p. 177.

²⁴ E. Jinesta Lobo, *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*. 2nd ed. San José: Editorial Jurídica Continental, 2019, pp. 214-215.

eventualmente, puede ser reconducido a la figura del “ciudadano”, con tal que este sea entendido como sujeto que vive de manera estable en alguna parte del territorio nacional y allí ha construido el centro de sus asuntos e intereses laborales, sin depender del hecho que tenga el status de “ciudadano”.

Por su parte, al usuario se le asimila a la figura de un simple destinatario de la distribución de servicios que brinda el Estado, pues es el último eslabón de la acción de otros - la administración- en donde el usuario no participa excepto como destinatario y receptor.

Se ha indicado que las figuras de usuario y ciudadano no coinciden pues se ajustan a relaciones diferentes. Ello se basa argumentando que cuando se hace referencia a ciudadano, es porque existe una relación estable y duradera con el Estado, de pertenencia y que presupone unos requisitos muy precisos; en cambio cuando hablamos de la relación de usuarios es más relativa, porque se establece cada vez por medio de una elección (tal vez obligada) del mismo usuario. Por fin, no todos los ciudadanos son usuarios y no todos los usuarios son ciudadanos, aunque los últimos son normalmente usuarios de los servicios públicos esenciales.

Sobre esta misma línea, continúa la autora presentando la tesis que hay dos tipos de usuarios, aquel que es el consumidor de un servicio y el usuario de un servicio público que se vuelve en el consumidor del servicio que el Estado brinda en calidad de entidad política (servicio que presta al ser connatural a su soberanía), pues debe de dar el servicio *per se*, por ejemplo, justicia, seguridad, educación, entre otros; pues son servicios esenciales que debe de prestar el Estado para el desarrollo del ser humano-ciudadano²⁵.

De lo anterior se puede deducir que los conceptos de administrado, usuario y ciudadano si bien a veces se usan como sinónimos, es claro que existen pequeñas grandes diferencias en cuanto a su significado. Sin embargo, se considera que el concepto de ciudadano es el más adecuado, ya que contempla derechos y deberes regulados desde la propia Constitución Política. Estos derechos y deberes los ejerce en dos vías, la primera cuando practica sus derechos, exigiendo a la Administración Pública el acatamiento de sus

²⁵M. Cerioni, El ciudadano-usuario de las informaciones públicas. El caso de una exosmosis dogmática en el ordenamiento constitucional italiano. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 10(ISSN 2255-1824), 2015, pp. 2-6.

competencias en aras del cumplimiento del interés público (servicios públicos) y la segunda, cuando coadyuva, participa en la búsqueda de soluciones de su comunidad y en el ejercicio correcto de los deberes de todo ciudadano participando, fiscalizando y denunciando.

Sección II. La nueva Gestión Pública, el impacto en el nuevo rol del ciudadano

En esta sesión se presenta un recorrido histórico de la crisis de la democracia representativa y cómo esta crisis nos lleva a afirmar que la sociedad y la cultura han sufrido evidentes cambios. Cambios que han llevado a modificar los alcances y límites de la participación del ciudadano.

Dada esta configuración, surgen diferentes teorías que buscan el cambio de la Nueva Gestión Pública, concebida como un matrimonio entre el institucionalismo y la gerencia profesional. Parte del desarrollo de la Nueva Gestión Pública se abordan las diferentes teorías que tienen como objeto dar contenido a la actividad pública. Entre las teorías que se desarrollan están, la teoría de la elección pública, la teoría de los costes de transacción y la teoría de la agencia.

La Nueva Gestión Pública viene a presentarse como un respiro para solucionar las divisiones, la verticalidad jerárquica de sus estructuras, entre otros aspectos del Estado tradicional.

Por último, se destacan las características esenciales de los modelos contemporáneos de la Gestión Pública, tales como el modelo de la OCDE orientado al cliente, el post burocrático, el Modelo de gobierno empresarial, el de Gobierno abierto y Estado Abierto. Sobre estos dos últimos modelos se da un contexto sobre el desarrollo al año 2018 de estos modelos en Costa Rica.

Finalmente, está la teoría del Nuevo Servicio Público que viene en definitiva a marcar una diferencia esencial para esta investigación. Esta teoría viene a poner al ciudadano como el

centro de la administración, donde la administración no solo dirige sino viene a servir, permitiendo a los ciudadanos a ser parte de las decisiones de las cosas públicas.

1. La crisis de la democracia representativa

La figura jurídica de la representación viene desde el Derecho Romano, existían dos tipos la legal y voluntaria. La representación legal se utilizaba ante la incapacidad de las personas de valerse por sí mismas, por lo que la ley le designaba un representante, ejemplo de ello se puede citar el curador y los tutores. Por su parte, la representación voluntaria obedecía a un mandato y se daba cuando una persona con plena capacidad se hacía sustituir por otra para generar actos con efectos jurídicos.

La representación política se da en el Derecho Civil, posteriormente pasa al Derecho Público, que es donde se abre la posibilidad para que una persona pueda actuar en nombre de otra con plenas facultades. Como antecedente, los primeros representantes para asuntos públicos estaban las órdenes religiosas y los estamentos. Cuando el representante era para un determinado grupo o sector social, el elemento que destacaba era la confianza del grupo en ese representante. Es importante agregar que ese representante era para eventos o períodos definidos, fue así como poco a poco las monarquías europeas, consejos, parlamentos dieron acceso a dichos órganos para que miembros de la sociedad los integraran, se decía que eran cuerpos colegiados de consejeros que representaban a los señores y dignidades eclesiásticas. Posteriormente, se incorporaron a dichos consejos otros representantes, como los de las ciudades libres, comerciantes, artesanos y trabajadores libres que vinieron a conformar la burguesía naciente.

El papel de los burgueses es vital para la democracia representativa, pues lograron quitar el poder a la aristocracia cuando se aceptó que el Parlamento fuera integrado por medio de elecciones, este es el punto de partida del sistema representativo público.

Conforme fue pasando el tiempo, otros grupos fueron naciendo como los artesanos, campesinos y trabajadores asalariados; sin embargo, la burguesía ideó estrategias para mantenerse como grupo dominante en el Parlamento y ser electo para formar parte de un órgano colegiado que analizaba asuntos públicos y recomendaba al príncipe o monarca,

que era el soberano, ciertas medidas o decisiones. Para el siglo XVII, esa base de electores aumentó, donde el pueblo viene a ser protagonista y reclama su derecho a ser representado. Esa representación tiene entonces una transformación, abandonando por completo el esquema del Derecho Privado y adoptando una representación más amplia y libre (se estableció la República), donde el soberano era el pueblo y donde la nueva relación era pública y general, ahora entre gobernantes y gobernados, con esto se termina el período de las monarquías absolutas e inicia el de las constitucionales, en las que el poder se divide.²⁶

Estas democracias constitucionales después de un gran período de desarrollo entran en esa crisis, Ferrajoli identifica las tres dimensiones en que se articula la democracia constitucional que dan paso a la crisis: la política de la democracia representativa; la institucional, de la separación de poderes y la más propiamente garantista, del Estado constitucional de derecho.

El primer factor de crisis está constituido por la personalización y verticalización de la representación política. En la mayoría de los países democráticamente avanzados se ha observado un reforzamiento del Poder Ejecutivo, lo que implica la pérdida de autoridad de los parlamentos. Países como los Estados Unidos, Inglaterra, España, Italia, Francia, Rusia y los países de América Latina se han dado una mayor difusión del modelo presidencialista, por lo que tiende cada vez más a identificarse con la figura del jefe de Estado o de Gobierno, pues es el que representa la máxima expresión de la voluntad popular.

El proceso de progresiva confusión y concentración de los poderes que se está imponiendo en las democracias es el segundo factor de crisis. Este factor se relaciona con el principio clásico de separación de los poderes públicos y a la pérdida progresiva de una separación entre la esfera pública y la esfera privada, es decir entre los poderes políticos y los poderes económicos. Este proceso de confusión se inicia al postular la primacía del mercado sobre la esfera pública, lo que trae como consecuencia inmediata la subordinación de los poderes del gobierno a los grandes poderes e intereses económicos privados y el establecimiento

²⁶ F. Paoli Bolio, *Crisis de la democracia representativa*. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C, 2010, pp. 162-165.

de una estrecha alianza entre poderes políticos y mediáticos. Es claro que no se trata de una simple subordinación de los intereses públicos a intereses privados, sino de un fenómeno patológico que descompone las formas mismas de la representación política en tanto que representación libre de coerción, anulando con ello un presupuesto elemental de la democracia, que es la libertad de información y el pluralismo de las fuentes informativas.

Consecuencia de los factores que nos anteceden, nace el tercer factor de crisis de la democracia constitucional, y es la crisis de la legalidad, tanto ordinaria como constitucional y con ella la del Estado de Derecho como el sistema de límites y de restricciones impuestos a los poderes políticos de la mayoría y a los económicos del mercado. Ello trae como resultado el debilitamiento de las garantías institucionales de los derechos fundamentales y en particular de los derechos sociales, lo que lleva a otro escenario: a la privatización progresiva de la esfera pública y de las funciones que le corresponden como la educación, seguros sociales, aspectos sanitarios, entre otros.²⁷

Toda esta crisis nos lleva a afirmar que la sociedad y la cultura han sufrido evidentes cambios, que vienen a modificar los alcances y límites de la participación del ciudadano. Dentro de estas transformaciones que tienen una incidencia para la gestión pública, se presenta la transformación cultural, donde se observa el paso de una política globalizante e ideológica a una más instrumental.

Lo anterior muestra el agotamiento de la tendencia revolucionaria hacia una acción más institucional, la apatía y el desinterés en el quehacer político se explican en parte por esta crisis de representatividad, que se exterioriza como esa incapacidad de la política de acoger esos cambios ocurridos en la estructura social y de las demandas ciudadanas.

Esta crisis de la democracia, aunado a la modernización del Estado, hace que se dificulta la participación en las decisiones públicas, esto debido a la mayor complejidad de las materias que se deciden y la especialización de los conocimientos requeridos. Esto nos presenta el problema de cómo repensar el papel de los diferentes actores, con el objeto de

²⁷ L. Ferrajoli, La crisis de la democracia en la era de la globalización. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (39), 2005, pp. 37-40.

unir los diversos principios de intereses y acción. Es evidente que el Estado no es hoy en día un agente unificador para la vida de la sociedad y de los diferentes actores. Pero es claro que si el Estado no interviene para crear espacios e instituciones donde dichos actores puedan actuar independientemente, estos no se configurarán y la crisis de representación continuará.²⁸

1.1 Antecedentes conceptuales de la función pública y la New Public Management (NGP)

Las nuevas circunstancias culturales, informativas y económicas dadas a partir de los años 80 a nivel mundial, arrastran a la gestión pública tradicional a una transformación de sí misma, dando lugar al nacimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP).

Es claro el papel imprescindible del Estado en aspectos vitales como infraestructura, comunicación, servicios públicos, entre otras funciones esenciales. A pesar de estas funciones esenciales del Estado, existe un considerable consenso respecto al funcionamiento del sector público, en el sentido que posee una serie de disfunciones que tienen como resultado la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual, lo que unido al incremento de su tamaño, de la actividad y del gasto público, ha ocasionado un aumento de la demanda de responsabilidad pública por parte de los ciudadanos²⁹.

El panorama complejo por el que atraviesa actualmente la Administración Pública es en parte por esa crisis de la democracia a la que se ha hecho referencia líneas atrás, de tal forma que requiere definitivamente tomar acciones que busquen adoptar el aparato administrativo a las funciones que demanda la sociedad, propiciando con ello una Administración Pública más ágil, rápida y flexible que le dé respuesta a las demandas de

²⁸ F. Márquez, Participación ciudadana en la gestión pública. Primera parte. Temas Sociales, Vol. 41. Santiago de Chile: Ediciones SUR, octubre, 2001, 1ª edición. pp. 1-3.

²⁹ Y. Fernández Santos, J. Fernández Fernández, y A. Rodríguez Pérez, Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencia, límites y críticas. *Pecunia*, 6, 2008, pp. 75-105.

los ciudadanos de una forma más eficiente y eficaz, buscando con ello un servicio de calidad.³⁰

Como consecuencia, la Administración Pública se ha planteado la necesidad de trazar una reforma profunda de sí misma, buscando dar un viraje a esa administración clasista o asistencialista (basada en la realización de una serie de prestaciones y de servicios gestionados directamente por ella) a una administración mucho más acorde con el contexto mundial actual, es decir, una administración orientada al ciudadano, el cual, a cambio del pago de sus tributos, exige más información, más productos y servicios de mayor calidad y por ende un incremento de la eficiencia en la gestión de los recursos que utiliza. Es decir, debe de haber una adecuación de los servicios públicos a las necesidades del ciudadano, con un grado satisfactorio de calidad, buscando un equilibrio entre el coste y la calidad, es ahí donde surge la nueva gestión pública o New Public Management (NPM), como una respuesta a ese ciudadano que pide una administración más eficiente y eficaz.

La Nueva Gestión Pública (NGP) nace como una idea de reinventar el Gobierno, las nuevas circunstancias informativas y económicas manifestadas a partir de los años ochenta vienen a arrastrar a la gestión pública tradicional, esto se debió a diversas circunstancias tales como la II Guerra Mundial (1939-1945), a la necesidad de superar los graves daños de la Gran Depresión, la posguerra y por las necesidades económicas y sociales a las cuales debía de enfrentar el aparato estatal. Para ello, el Estado se plantea dos cambios o retos, el primero es que busca una ampliación de la capacidad institucional y el segundo en la eficacia de la acción estatal para atender las necesidades de la población y el buen funcionamiento de los mercados. Para ello la Administración Pública ha puesto de manifiesto la necesidad de llevar una transformación mediante la revisión de sus fines y formas de funcionamiento, así como la creación de nuevas estructuras organizativas y funcionales que permitan cambiar las políticas y costumbres para adecuarse a los cambios que se están produciendo en la sociedad.³¹

³⁰ J. Martín-Castilla, La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Auditoría y Gestión de los fondos públicos*, 36, 2005, p. 48.

³¹ Y. Fernández Santos, J. Fernández Fernández y A. Rodríguez Pérez, Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencia, límites y críticas. *Pecunia*, 6, 2008, pp. 75-105.

El programa gerencial de la Nueva Gestión Pública, comprende para Oscar Diego Batista los siguientes pasos:

- 1) Dejar que los gerentes gestionen. A diferencia del administrador, el gestor reclama más autonomía, más margen de maniobra y a cambio ofrece mayores resultados.
- 2) Estándares y medidas explícitas de actuación. Objetivos perfectamente establecidos.
- 3) Mayor énfasis en controlar los outputs. Reforzar más los resultados que los procedimientos.
- 4) Cambio hacia la disgregación del sector público, lo que supone el desmembramiento en unidades menores organizadas en función de los productos. Mayor eficiencia mediante la disposición de concesiones dentro y fuera del sector público.
- 5) Cambio hacia una mayor competitividad en el sector público.
- 6) Énfasis en el estilo de gestión y en las prácticas del sector privado.
- 7) Énfasis en una mayor disciplina y parsimonia (moderación) en el uso de los recursos.

Esta incorporación del programa gerencial al sector público se da porque se plasma la necesidad de lograr objetivos de la forma más económica y eficiente posible, ello, a través de estrategias coherentes, estructuras apropiadas, personal motivado o técnicas gerenciales adecuadas para desplegar y controlar la utilización de recursos organizativos financieros, humanos, materiales, informativos, entre otros.³²

La nueva filosofía de gestión pública es un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. Dentro de la amplia variedad de teorías económicas sobre las que se construye el nuevo institucionalismo, destacan algunas ideas como la teoría de la Elección Pública, la Costes de Transacción y la de la Agencia. Estas teorías buscan el desarrollo de la actividad pública.³³

Por su parte, la gerencia profesional está construida principalmente a partir de las ideas Neo-Taylorista y centra su estudio en la organización burocrática interna de la administración, buscando romper con las diferencias entre el sector privado y el sector

³² O. Diego Bautista, La corrupción de las instituciones públicas: ¿Realmente no hay alternativa? Revista Española de Control Externo. ISSN 1575-1333, 2008, p. 9.

³³ J. Díaz González, y O. Vega Quesada, Implementación de la Nueva Gestión Pública en Costa Rica: El caso de la solicitud, reposición y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica (2007-2014). *Anuario CIEP- Universidad de Costa Rica*, 6, 2015, p.115.

público. Es claro que para poder comprender el inicio del (NPM) se debe de entender un que pretenden las teorías ante citadas.³⁴

1.1.1 Teoría de la elección pública o conocida como “*public choice*”

La “Public Choice” busca hacer un estudio de la política a través de las herramientas analíticas de la economía y se caracteriza fundamentalmente por el rigor teórico, las pruebas estadísticas y sus aplicaciones a los problemas políticos de las sociedades contemporáneas.³⁵

Según Mueller, define esta teoría como el estudio económico de las decisiones que se adoptan al margen del mercado o en palabras más sencillas, es la aplicación de la economía a las ciencias políticas. Sus hipótesis se basan en la necesidad de contratar servicios en el exterior para incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia; sin embargo, considera que ello no se alcanza por la simple conversión de lo público a lo privado, pues cree que mientras que exista el régimen de monopolio el problema de la gestión pública subsistirá, para ello propone algunas medidas para evitar el monopolio burocrático, siendo estas:

- Más competencias en el desarrollo de los servicios públicos.
- Privatización o contratación externa para reducir el gasto.
- Mayor información sobre la viabilidad de las alternativas de los servicios públicos ofertadas en bases competitivas y de acuerdo con costes comparados.
- Controles más estrictos sobre la burocracia.³⁶

Es evidente que esta teoría de la elección pública está situada entre la economía y las ciencias políticas, y su principal objetivo consiste en estudiar con el método y las herramientas de los economistas en los procesos de decisiones que se toman en el sector

³⁴ I. García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, pp. 37-64.

³⁵ I. López Sandoval, Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa*, 396, 2016, p. 52.

³⁶ I. García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, pp. 37-64.

público y en la economía pública, pero partiendo de que el individuo es quien ha de tomar la decisión.

Es por ello que se ha llamado el intercambio político, en paralelo al intercambio del mercado, que es aquel que sirve para satisfacer necesidades individuales públicas o sociales. Por eso se afirma que se estudian materias como demandas individuales y colectivas de bienes públicos, los comportamientos en el campo económico de los partidos políticos, el funcionamiento de los grupos de presión, el funcionamiento de los aparatos burocráticos en la oferta de bienes públicos y, finalmente, la teoría económica de las constituciones o la economía constitucional.³⁷

1.1.2 Teoría de los costes de transacción

Tal y como se indicó en el punto anterior, en la teoría clásica de la elección pública, la competencia es vista como la panacea para la resolución de los problemas burocráticos, atacando al monopolio público reemplazando por medio de la gestión de servicios mediante contratos puntuales. La teoría de los costes de transacción sugiere que la teoría de la elección pública sobre el beneficio de la competencia no es totalmente correcta. Pues la competencia puede generar costes adicionales los cuales están ausentes en la tradicional forma burocrática de provisión de los servicios.

Entre los costes de transacción se han identificado la firma de los contratos, el control de resultados y comportamiento de las partes contractuales. Estos costes varían por un lado, con las características de las decisiones de los gestores que participan en la transacción, y con los objetivos propios del mercado por otro lado.

Se afirma que por medio de los costes de transacción se puede organizar una producción dentro o fuera del ámbito público, puesto que se afirma que si los costes de las transacciones externas son mayores, lo ideal es producir dentro de la administración, así la Administración Pública trabajará en función de los costes de transacción, lo que la obliga a incorporar condiciones similares a las del mercado como mecanismos de control cuando

³⁷ J. Álvarez Rendueles, James M. Buchanan y la 'elección pública'. *El País*, 1986, p. 1.

aseguren un mantenimiento de dichos costes equilibrados con los intereses que todos los artífices de procesos sociales y colectivos merecen.³⁸

En conclusión se puede afirmar que la Teoría de los costes transacción, si bien apoya lo dispuesto por la teoría del “*Public Choice*”, al mismo tiempo establece que el fin de dicha teoría, la cual busca el beneficio que genera la competencia no es del todo acertada, ya que esta puede generar costos de transacción que encarecen el servicio o lo vuelvan inadecuado para los ciudadanos. Por lo que es evidente que esta teoría indica que los servicios que presta el aparato estatal pueden ser prestados por entes privados bajo la condicionante de que los costos de transacción generados por estos son menores a los costos de transacción que tendría el servicio si fuera realizado por la Administración Pública.³⁹

1.1.3 Teoría del neo-tailorismo

Esta teoría habla de innovar el Gobierno, refiriéndose específicamente a la transformación de los organismos y sistemas públicos en cuanto los propósitos, los incentivos, la estructura de poder y su cultura para que se produzcan mejoras en cuanto a la eficacia, su eficiencia respecto su adaptabilidad y la capacidad de innovar. Es decir, lo que esta teoría busca es que el Estado se transforme, innove para que busque nuevas formas que conlleven a la eficiencia y eficacia de sus funciones. Entre las técnicas propuestas por esta teoría fundamentalmente se puede citar:

- Separación entre política y gestión.
- Reducción de las normas de actuación, especialmente las referidas a los órganos directivos, pues se persigue el gerencialismo o profesionalización del gestor.
- Incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales.

³⁸ I. García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, pp. 37-64.

³⁹ J. Díaz González, y O. Vega Quesada, Implementación de la Nueva Gestión Pública en Costa Rica: El caso de la solicitud, reposición y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica (2007-2014). *Anuario CIEP- Universidad de Costa Rica*, 6, 2015, p. 118.

- Introducción de mecanismos que incentiven premiar logros y sancionar fallo.⁴⁰

Para esta teoría, el carecer de un sistema de gestión adecuado de información fidedigna respecto a los costos de las actividades, a los logros conseguidos y al perfil tradicional de los gestores públicos son los factores más importantes que impiden la consecución de la ansiada eficiencia del Estado.⁴¹

1.1.4 La teoría de la agencia

La teoría de la agencia se define como un contrato donde una de las partes puede estar constituida por una o más personas que sería conocido como el principal, y son los que contratan a otras personas que serían los o el agente para que estos realicen un determinado servicio a su nombre, implicando un grado de delegación de autoridad del principal al agente.

Uno de sus principales objetivos es maximizar funciones de utilidad, y que el agente no siempre actuará en beneficio del principal, por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de incentivos y de control formalizados en los contratos. Los mecanismos de incentivos y controles dan lugar a costos de agencia entre los cuales se destacan: costos de control, costos de fidelidad del agente y pérdida residual.⁴²

Esta teoría desde la Administración Pública se complica para la definición de las figuras del principal y del agente, pues pueden presentarse múltiples figuras, lo que la hace compleja. Por ejemplo, se cuestiona quién es el principal en dicha relación, donde se parte de tres posibilidades:

- a) El electorado.
- b) Los consumidores de los servicios públicos.

⁴⁰ I. García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, p. 4.

⁴¹ J. Bocanegra González, *Habilidades Gerenciales. Competencias en la Gerencia Pública*. Especialización en Alta Gerencia. Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia. 2013, p. 21.

⁴² T. Mackenzie Torres, M. Buitrago Quintero, P. Giraldo Vélez, J. Parra Sánchez y J. Valencia Ramos, La teoría de la agencia. El caso de una universidad privada en la ciudad de Manizales. *Equidad y Desarrollo*, 19, 2013, p. 55.

c) Los políticos del Gobierno central en el poder.

García Sánchez considera que hay dos niveles básicos en la relación de agencia dentro del sector público:

a) La provocada por la delegación sucesiva de responsabilidad que representa la cadena: ciudadanos -políticos -gestores, que a su vez se pueden entender así:

a.1.) La relación ciudadanos- políticos

Los ciudadanos eligen a sus representantes políticos de acuerdo con los objetivos plasmados en un programa electoral. La relación de agencia viene cuando los ciudadanos aportan su capital de forma coercitiva, y los políticos toman decisiones que pueden no generar un beneficio colectivo para la ciudadanía.

a.2.) La relación políticos-gestores

La función política se encarga de diseñar programas o políticas, fijando los objetivos a alcanzar, al ser los gestores la mano ejecutora de las actividades que permitan su logro. Se dice que la unión de estos dos niveles complica la relación de agencia, pues existen múltiples agentes en la relación ciudadano - administración, pues se van a encontrar distintas funciones de utilidad para cada uno que trae como consecuencias graves distorsiones en los principios que deben guiar a la administración en su actuación.

b) La relación íter-administraciones

Es una realidad encontrarse con relaciones de agencia entre los distintos niveles de administración, los cuales, además, pueden producir importantes divergencias entre los servicios recibidos por habitantes de las distintas comunidades. Bajo esta teoría, es esencial la existencia de un adecuado sistema de control, así como una perfecta delimitación de la responsabilidad de los agentes, pues ello facilitará una comunicación con los ciudadanos y favorecerá la transparencia administrativa.

De esta forma, en este punto se tienen los aspectos fundamentales de las teorías básicas que se han desarrollado, que nos describen el inicio y la transformación de la nueva gestión pública. Es evidente que cada una de ellas aporta elementos que buscan obtener un Estado que cueste menos y que trabaje mejor, lo que hoy en día conocemos como eficiencia y

eficacia de la Administración Pública. En fin, estas teorías vienen a dar diferentes propuestas en procura de la reforma del Estado, cada una de acuerdo con las necesidades particulares de estas para lograr un aparato estatal más eficiente y eficaz para los ciudadanos.⁴³

La NGP busca cambios en las lógicas tradicionales de la Administración Pública, para que se involucren en conceptos innovadores como valor público, Estado promotor, cadena de resultados, gestión por procesos, entre otros. En este sentido, la NGP es un conjunto de tendencias internacionales difundidas a partir de casos ejemplificados en diversos países, en especial los países socios de la OCDE⁴⁴.

Chica Vélez, citando a Barzelay y Hood, señala que ambos han realizados diversos estudios sobre el NGP. Agrega, que en el caso de Barzelay divide a la NGP con base en dos líneas de investigación: diseño, operación de programas y políticas de gestión pública; y por otro, unas líneas de argumentación que, respectivamente, se enfocarán cada una en su ámbito de análisis a la explicación de datos y acontecimientos, o a exposiciones especializadas sobre ideas pragmáticas y políticas aplicadas concernientes al Gobierno, a los cursos de acción y a la gestión pública.

El punto coincidente entre esas líneas es su orientación prescriptiva, que se sustenta en un conjunto de presupuestos como la ineficiencia de las organizaciones gubernamentales y la necesidad de mejorar el desempeño de la administración mediante mecanismos de corte gerencialista, buscando con ello la transformación del aparato público estatal a dos niveles: el organizativo y el de políticas.

Por su parte, Hood considera que la NGP es un conjunto de corrientes intelectuales que tienen su origen en lo que denomina matrimonio de opuestos, es decir, se fundamentan en dos enfoques contradictorios: la Nueva Economía Institucional (NEI) y el gerencialismo. En cuanto a la Nueva Economía (NEI), señala que es un conjunto de doctrinas sobre la reforma

⁴³ I. García Sánchez, La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, p. 41

⁴⁴ S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, p. 103W.

administrativa en torno a presupuestos como competitividad, elección del usuario, transparencia e incentivos, por mencionar algunos; que buscaron separarse diametralmente de las doctrinas referentes en los modelos burocráticos basados en jerarquías ordenadas. Por su parte, el enfoque gerencialista está orientado en la promoción de reformas fundadas en la fortaleza del sector empresarial trasladado al sector público, en doctrinas basadas específicamente en la gestión profesional, especialización técnica, discrecionalidad y autonomía, y sobre todo en procesos de medición de resultados organizacionales.

Nuevamente, Chica Veléz, citando a Barzelay indica que la NGP se presenta como un cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, la verticalidad jerárquica de las estructuras y de la autoridad, la falta de discrecionalidad en la toma de decisiones, la ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, la limitación y productividad del gasto público y la prevalecía del control legal fundado en la eficiencia, la reglamentación y el procedimiento funcional en detrimento de la eficacia en la medida de los resultados.⁴⁵

Se indica que la NGP constituyó tanto conceptual e instrumentalmente un enfoque referenciado por cuatro mega tendencias, siendo estas:

- 1) Limitar el tamaño del Estado y con ello revertir el crecimiento del déficit fiscal.
- 2) Utilizar la privatización como mecanismo para hacer más eficiente los servicios públicos.
- 3) El desarrollo de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, que llegan a desplazar el papel del aparato estatal en la definición de los asuntos públicos.
- 4) La pérdida de centralidad del Estado a partir de la consolidación de una agenda pública de carácter internacional que se constituye en el marco de una esfera supranacional cada vez más importante.

En este sentido, puede entenderse que la NGP es una tendencia doctrinal que nace desde finales de la década de 1970 y tiene un auge espectacular durante la década de los noventa.

⁴⁵ S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, p. 104.

La fuerza residió principalmente en el carácter instrumental de reforma que promovió, lo cual tuvo, a partir de los casos pioneros y paradigmáticos como los de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, un efecto mimético en otras realidades y latitudes del mundo, extendiéndose un conjunto de siete dimensiones doctrinales:

- 1) Gestión profesional activa en el sector público.
- 2) Estándares y mediciones explícitas de desempeño.
- 3) Mayor énfasis en controles de resultados.
- 4) Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público.
- 5) Cambio hacia una mayor competencia en el sector público.
- 6) Hincapié en las prácticas administrativas del sector privado.
- 7) Insistencia en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos.⁴⁶

Cejudo señala que el nacimiento del NGP se debió al ponerse bajo la lupa el ámbito y los métodos tradicionales del Estado, lo que implicó que la respuesta de diversos gobiernos realizarán una revaloración del mercado y de los instrumentos de gestión privada. Ante ello, gobiernos como el de los Estados Unidos, siendo su Presidente Ronald Reagan, declarará que el Gobierno no era la solución a los problemas, sino que era el problema; por su parte, Margaret Thatcher empieza a nombrar a gerentes de empresas privadas como encargados de puestos en el Gobierno, con el único objetivo de hacer eficiente el Estado. Con este tipo de ideas se da el inicio a las prácticas económicas y políticas que favorecen al mercado y que son duras con el Estado y los excesos de la burocracia⁴⁷. Producto de ello se habla de tres experiencias de reformas al sector público que vinieron a ser tomadas en cuenta como una forma alternativa de organizar y gestionar las burocracias públicas. Apareciendo no solo como las respuestas a los problemas de muchos países, sino como la solución a problemas de calidad de servicios y a la reducción en costos en el sector público, lo que implicaba en muchos casos hacer más con menos recursos. Para gobiernos que vivían presiones fiscales y demandas sociales, la NGP ofrecía respuestas prometedoras. Estas experiencias se dieron:

⁴⁶ S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, p. 104-105.

⁴⁷ G. Cejudo, *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica (Texto Introductorio para Antología sobre Nueva Gestión Pública, de la Biblioteca Básica de Administración Pública, EAP-DF*. México: CIDE, 2010, p. 20.

- **Reino Unido:** experimentó desde el comienzo del Gobierno de la Primera Ministra Margaret Thatcher en 1979. Al igual que en Nueva Zelanda (es el caso paradigmático, se dice así por lo extremista en cuanto a sus reformas y la amplitud de los resultados), Inglaterra, se encontraba en crisis económica y había fuertes críticas al Gobierno por su ineficiencia. Aunado a ello, se sumó la llegada al poder de los conservadores, aquellos que impulsaron una agenda en materia de gestión pública basada en aumentar el control político sobre el servicio civil, que implicaba reducir el tamaño y el costo del aparato gubernamental y por ende mejorar los procesos de gestión; esto inspirado por doctrinas provenientes del sector privado. La Primera Ministra Thatcher realizó una reforma radical a la estructura del servicio civil y a los procedimientos de gestión financiera, asesorada por parte de prominentes profesionales del sector privado. En este proceso, el papel de la Primera Ministra fue fundamental, pues la dimensión de las transformaciones requirió el apoyo decidido del Gobierno, pues el trabajo en conjunto logró aumentar el control político sobre el servicio civil e incrementar la eficiencia (casi siempre por la vía de reducir costos y pocas veces por la de agregar valor) del sector público. Posteriormente, el sucesor de Thatcher, John Major, propuso nuevas medidas como la “*Next Steps Initiative*”, que buscaba crear agencias especializadas con autonomía presupuestal y de gestión, así como la “*Citizen’s Charter*”, proyecto que generaba estándares para medir el desempeño y divulgar sus resultados. Se indica que uno de los efectos de esas reformas fue un nuevo modelo de gestión, que trajo como consecuencias la disminución del poder de los sindicatos y de los funcionarios del servicio civil, la erosión de la autonomía de los cuerpos profesionales, la creación de un nuevo grupo de funcionarios designados al frente de las agencias “*Next Steps*”, los cuales tienen una cuota de poder y se convirtieron en una nueva élite no electa.
- **Gobiernos laboristas de Tony Blair y Gordon Brown:** ambos continuaron este tipo de reformas, pero dando énfasis en las metas de desempeño, o como se conoce hoy en día en las “Evaluaciones de desempeño” (criticado por Hood y Bevan, pues consideran que es un juego en el que los funcionarios públicos deciden estratégicamente su comportamiento dentro del trabajo y este precisamente no va enfocado para satisfacer demandas ciudadanas, sino para cumplir sus propias metas) y en la introducción de mecanismos de mercado en el sector público, aunque

también con nuevas prioridades (enmarcadas en la estrategia Modernising Government) en la transparencia y la calidad de los servicios públicos. Entre los resultados de más de dos décadas de este tipo de reformas destacan: a) la disminución del poder de los sindicatos del sector público; b) la erosión de la autonomía de los servidores profesionales (que quedaron sujetos a controles estandarizados) y c) el fortalecimiento del Gobierno por metas.

- **Australia:** la crisis fiscal de los años setenta y las críticas generalizadas al Gobierno derivaron en un proceso parecido. Según argumenta Zifcak, a diferencia del Reino Unido, donde la posición ideológica del Primer Ministro fue el motor de los cambios, tal y como se indicó líneas atrás, en Australia, por el contrario, la motivación provino del interés tecnocrático por mejorar la administración. Los temas centrales de la reforma al sector público australiano fueron: a) reducción del gasto público; b) la intención de aumentar el control ministerial sobre los departamentos (por medio de más funcionarios designados); c) introducción de una política de igualdad de oportunidades y; d) generación de nuevos métodos de gestión. La posibilidad de que se dieran estos cambios ocurrió debido a una simbiosis entre políticos y altos funcionarios que estuvieron de acuerdo en el aumento de control político, pero, a la vez, en la delegación de responsabilidades en áreas financieras y presupuestales del quehacer público.

Con estas experiencias se inició la idea de las reformas comprensivas hacia otros países en respuesta al exceso de la rigidez en los procesos y al derroche en los recursos. Era evidente que los mecanismos e instrumentos variaban, pero existía un objetivo único, mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas. Estas experiencias pueden considerarse como caso de referencias o “benchmark case”; sin embargo, otros países presentaron diferentes procesos de reforma, con resultados distintos.

Cejudo nos indica que en los países de Europa continental fueron menos receptivos al NGP a aceptar este tipo de reformas, las razones de esa poca receptividad son las estructuras constitucionales, la fortaleza de los funcionarios de la administración frente a la élite política, las tradiciones administrativas y entornos ideológicos y políticos menos propicios a cambios radicales. En cuanto a los países escandinavos, fueron más pausados, pues prefirieron una

ruta más moderada, pero con fuerte influencia en los instrumentos de gestión en los gobiernos locales, pero sin tantos efectos en términos del ámbito de acción estatal en los gobiernos centrales. Finalmente, en países en desarrollo, la introducción de prácticas de la NGP tuvo diferentes caminos, se dice que en algunos casos se trató de reformas estimuladas por organismos internacionales en países con alta dependencia de ayuda extranjera como es el caso del Continente Africano. En otros países la introducción de algunos elementos de la NGP fue más selectiva, pues buscaba dar respuesta a necesidades concretas de los gobiernos, de ahí que fueron reformas parciales.⁴⁸

García Sánchez afirma que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, en el sentido de que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo con ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo esto a la par de sistemas que certifiquen transparencia de los procesos, planes y resultados, buscando dos objetivos específicos, por un lado perfeccionar el sistema de elección y por otro favorecer la participación ciudadana.⁴⁹

La NGP puede caracterizarse en diferentes perspectivas, citando a Barzelay, es una corriente de investigación sobre políticas de gestión pública, fundamentada en la transformación del ejercicio de la función pública gubernamental y la instauración de marcos institucionales enfocados a regular las relaciones Estado-sociedad-mercado. Por su parte, para Hood, la NGP es un andamiaje doctrinario que plantea un conjunto de valores que incorporan teleologías basadas en la reducción de costos, el ajuste de recursos y tareas, limitar el desperdicio y la incompetencia e incrementar la eficiencia y eficacia. Desde un punto de vista más instrumental, para Cejudo, la NGP es un conjunto de reformas administrativas para ser aplicadas en organizaciones públicas, que contienen instrumentos y herramientas gerenciales propias del sector privado, con el objetivo de generar mayor competencia y constituir estructuras menos jerárquicas y rígidas.

⁴⁸ G. Cejudo, *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica (Texto Introductorio para Antología sobre Nueva Gestión Pública, de la Biblioteca Básica de Administración Pública, EAP-DF*. México: CIDE, 2010, pp. 9-14.

⁴⁹ I. García Sánchez, *La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, p. 44.

Para Pollitt, la NGP constituyó un referente de la modernización de aparatos gubernamentales enfocada a la reducción de costos y al incremento de eficiencia en la asignación de recursos, sustentada en la interacción entre elementos que dio lugar: nueva racionalidad del funcionario público construida a partir de un discurso gerencialista; al nuevo institucionalismo económico y su propuesta de inducir la competencia en el sector público para reducir los problemas de la burocracia; y por último, la inclusión de incentivos económicos en las estructuras organizacionales como motivaciones del oportunismo individual en función del logro de mejores resultados colectivos, controlados mediante procesos de medición de desempeño⁵⁰.

Se dice que de la nueva gestión pública ha evolucionado a una nueva etapa que se conoce como la Post nueva gestión pública (PNGP), se indica que ambas están relacionadas, pero que sí existen diferencias significativas entre ambas. Las reformas de la PNGP se enfocan más en construir un sentido de valores sólido y unificado, en formación de equipos, involucramiento de organizaciones participantes y en mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos. Aunado a ello, busca esta nueva etapa en establecer una ética común y cultura cohesiva, buscando mayor lealtad dentro del sector público. En ese sentido utilizando las palabras de Peter Shergold, Secretario del Departamento del Primer Ministro y Gabinete, refiriéndose a esta etapa dice: "...Declara un compromiso para unir a la burocracia, rechazar el departamentalismo e incluir la integración...". También enfatiza que "...todas las agencias deberían estar unidas por el ethos, particular y distintivo, del servicio público...".⁵¹

La PNGP es más contemporánea y nace durante la segunda mitad de la década, es decir, en el año 2000 en adelante y es desarrollada por diversos autores. Sin embargo las diferencias de ambas se ven en dos aspectos específicos:

1) Centralización frente a una perspectiva de trabajo en redes: respecto a esto se dice que existe un regreso hacia el conjunto de valores tradicionales y formas de organización del

⁵⁰ S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, pp. 105- 106.

⁵¹ T. Christensen y P. Lægreid, Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI (3), 2018, pp. 549-550.

sector público, partiendo de los preceptos de eficiencia y equidad, centralización y descentralización, la calidad de los servicios y el enfoque de derechos. En razón de ello, la PNGP pueda ser entendida como una propuesta de cambio de carácter divergente que compite con la NGP dado su carácter de doctrina(s) dominante.

2) De forma más concreta, se basa PNGP de lo que se denomina *ethos* y cultura de lo público, el cual es totalmente diferente del *ethos* y cultura de lo privado.

Lo anterior se afirma dado que la PNGP se vincula con un orden discursivo de democracia social, el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social, mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado.

La PNGP se centra en formas colaborativas como mecanismos de resolución de problemas públicos, basándose en la creatividad y la inspiración, lo cual implica a su vez una ampliación de los actores involucrados en el proceso, ya que introduce al interior de cada sector público, privado y social, la heterogeneidad de actores que los conforman. Para entender mejor la PNGP, se pueden citar una serie de diferencias más claras con la NGP:

- Metas y estrategias de la reforma: la PNGP se enfoca más a la valoración de lo organizativo y lo social en términos de interrelaciones, dando como resultado preceptos sobre creación de confianza y uso de la creatividad.
- Modelo de gobernanza: la PNGP se considera como una alternativa a la burocracia jerárquica, pero se basa menos en los principios de mercado tales como la competencia y la rivalidad, y más en la cooperación entre el Gobierno y los actores ajenos al Estado.
- Políticas públicas, administración y control: la PNGP se basa en mecanismos cooperativos entre los procesos políticos y los procesos de gestión, aunque no busca romper con la diferenciación establecida.⁵²

⁵² S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, pp. 100-125.

Ahora bien, otro de los dilemas presente es si la NGP dio paso a la PNGP o existe por el contrario continuidad de la NGP. Siguiendo con Chica Velez, afirma al respecto que la PNGP no rompe con el molde NGP, sino que se sitúa en un marco intermedio entre Estado y mercado. De ahí que la PNGP se afirme que es de corte neoweberiano, pues involucra demandas por la recentralización y la cooperación entre entidades en aras de generar confianza entre los ciudadanos y los aparatos administrativos, por ello se afirma que la PNGP surge a partir de las críticas a las falencias de las reformas NGP, específicamente de:

- 1) La excesiva descentralización, fragmentación, ambigüedad y difusión funcional;
- 2) El difuso control vertical;
- 3) La falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas;
- 4) La fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión; y
- 5) El distanciamiento con la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía.

La PNGP se caracterizaría por una restructuración del Estado, que busca la recentralización y mayores procesos de coordinación en doble vía, a nivel horizontal y vertical, viendo al ciudadano más que un cliente que se debe de satisfacer, sino al que hay que rendirle cuentas y darle la opción de una participación activa y real en asuntos pertinentes del Estado.⁵³

2. Modelos contemporáneos de la gestión pública

La idea de modelo es inteligible a través de estructuras simbólicas. El modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. En este sentido, se debe de entender a los símbolos como una orden para hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinados, por su parte, las reglas son los instrumentos mediante los cuales los modelos realizan directamente la producción del conocimiento. Omar Guerrero explica que el modelo es una

⁵³ S. Chica Vélez y C. Salazar Ortiz, Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016, p. 130.

construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio⁵⁴.

Con la globalización se da el inicio de la gestión pública contemporánea, se afirma que es el resultado de la estandarización de la Administración Pública, singular de cada país, bajo un mismo esquema de organización y funcionamiento. Esto implica que cada entidad gubernamental debe de quedar uniformada bajo un patrón universal pero formado por cinco rasgos prominentes:

- a) El mimetismo organizativo de la empresa privada;
- b) La incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos;
- c) El fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y
- d) La reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management.

Este diseño constituye un modelo cuyo objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" Administración Pública, reconfigurándola con base en las características de la gestión privada, en este sentido, el Estado asume la forma de empresa.

Al adquirir la Administración Pública, la forma de gestión privada requiere varios cambios en la administración tales como dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado, los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil, el ciudadano debe convertirse en consumidor y la gestión debe apartarse de todo contacto con la política. Este modelo parte de una realidad administrativa el deseo de transformación. La propuesta del modelo gestor radica en hacer posible los propósitos de una "buena" administración gerencial, esto luego de descartar el modelo de la administración burocrática, eliminando la desconexión entre principios y resultados, observable bajo el modelo burocrático. Es definitivo que la Administración Pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, los problemas de

⁵⁴ O. Guerrero, Nuevos Modelos de Gestión Pública, *Revista Digital Universitaria UNAM*, 2001, vol.3. p. 3-4

implementación radican en su incapacidad para continuar, más que por la ineptitud para comenzar. Existen varios modelos contemporáneos se han puesto en práctica, los cuales destacan:

2.1 Modelo OCDE orientado hacia el cliente.

Este modelo de gestión pública se está aplicando en varias administraciones públicas del orbe. Este modelo es propio de los organismos económicos internacionales, en especial del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y tiene especial mención la OCDE.

Este modelo busca que las administraciones en operación dentro del mercado calculen precios, hagan de sus oficinas centros productivos y estimulen que estas últimas sean competitivas entre sí como con otras del exterior. Se tiene registro que este modelo neo-gestionario se implementó por primera vez en Madrid en 1979, a través de una reforma de la Administración Pública. La OCDE en la Conferencia sobre el Manejo del Cambio para la Administración Pública, solicita el mejoramiento de estas con miras al crecimiento de la economía de mercado.

Es a partir de esto que la OCDE juega un papel primordial de líder internacional de este nuevo modelo gerencial. A pesar de ello, el primer desarrollo integral de ese modelo aparece hasta 1987, en un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE. La tesis central de este modelo consiste en la orientación hacia el cliente: debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares-educación, salud y recursos proporcionados por el Estado benefactor. Existía el problema central de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público, la solución se materializó en la tesis primigenia de la gestión pública de la OCDE: la orientación hacia el cliente.

2.2 Modelo pos burocrático

Este modelo pos burocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados con el objeto de mejorar las operaciones gubernamentales, iniciando en los Estados Unidos de América. Este modelo supone una etapa progresiva y

superior del mismo modelo burocrático, el cual está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las reglas, de los procedimientos y de los sistemas administrativos en operación.⁵⁵

En síntesis este modelo se basa en una propuesta de corte liberal con el fin de hacer más eficiente la Administración Pública. Tenía dos objetivos específicos disminuir costos y mejorar la atención y en prestarle un mejor servicio al ciudadano, ya que estos se han convertido en sujetos activos, dejando atrás la pasividad en el acontecer de su comunidad.⁵⁶

2.3 Gobierno empresarial

Este modelo se gesta en los regímenes que emergen bajo una visión inédita del mundo administrativo en los Estados Unidos, donde aparecen nuevos entes que poseen características tales como frugales, descentralizadas e innovadores lo que los lleva a ser paralelamente más flexibles y adaptativas. Son modeladas en las empresas que operan en el mercado, estas laboran con la competencia, la libre elección de los consumidores y otros mecanismos no burocráticos. Esas entidades hacen su trabajo con creatividad y eficiencia, y constituyen el mejor futuro del gobierno. Es evidente las diferencias establecidas entre el gobierno y la empresa, entre ellas se puede citar:

- Líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse.
- Las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes.

⁵⁵ O. Guerrero, Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*, 2, 2001, pp. 4-6.

⁵⁶ W. Muñoz Aravena, El Servicio Civil. Una necesidad para una administración Posburocrática. *Revista Economía y Administración*, 69, 2007, pp. 42-43.

- La empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios.⁵⁷

Estas características nos lleva a concluir que cualquier institución sea pública o privada puede ser burocrática. A pesar de ello, hay autores que señalan que muy pocos estadounidenses les gustaría que su gobierno actuara como una empresa que toma decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, porque de tal modo la democracia sería abolida; no obstante, sí consideran que les gustaría tener un gobierno menos burocrático, pues existe un ancho continuo entre el comportamiento burocrático y el empresarial, es indudable que el gobierno puede mover su posición dentro de tal espectro.

Se puede observar que la Nueva Gestión Pública (NGP) viene a dar una nueva forma de gestión para el Estado; sin embargo, a pesar de que uno de sus objetivos es tener una administración más eficiente y eficaz para el ciudadano, se considera que esta transformación de la Administración Pública dejó de lado el interés público, esto porque si bien esta nueva filosofía viene indiscutiblemente a darle una nueva cara, un refrescamiento al Estado, lo cierto es que se olvida para lo cual fue creado, el velar por ese interés público, ya que con esa nueva gestión si bien el ciudadano es el centro de la misma y por el cual debe darse un mejor servicio, este se vuelve mecánico, la eficiencia por la eficiencia misma, en donde el ciudadano deja de ser poseedor de derechos y pasa a ser un mero usuario de los servicios que se prestan, olvidando el Estado que está para cumplir el interés de todos y respetar los derechos del ciudadano.

2.4 Gobierno Abierto

Se tiene datos que desde el siglo XVI existen indicios del Gobierno Abierto en Suecia, cuando estableció por derecho constitucional que los datos gubernamentales fueran públicos. Con este derecho consagrado en la Constitución, los ciudadanos tuvieron acceso a esa información. La historia en Estados Unidos es diferente, se dice que en un artículo titulado "The Open Government principle: applying the right to know under the constitution", de la Revista de George Washington en 1957, se critica el incumplimiento de los partidos

⁵⁷ O. Guerrero, Nuevos Modelos de Gestión Pública, *Revista Digital Universitaria*, 2, 2001, pp. 4-6.

demócrata y el republicano, los cuales habían prometido impulsar una libertad de información del Gobierno, este reclamo constituye el punto de arranque para comenzar a definir lo que es un Gobierno Abierto.⁵⁸

Tal y como se señaló, los orígenes del término de Gobierno Abierto se dieron por primera vez hace seis décadas, en el artículo publicado por Wallace Parks en el año 1957. Si bien en dicho artículo no se define qué es Gobierno Abierto, si lo vinculaba con la cuestión de la rendición de cuentas (accountability), pues estaba en discusión la libertad de acceso a la información. Posteriormente, el término se utilizó en los años sesenta en el Congreso de los Estados Unidos cuando se inició la discusión de la Ley Federal de Libertad de Información, esta se promulga en 1966, convirtiéndose en el orgullo de los Estados Unidos, pues se reconoció el derecho a saber y con ello dar el paso de ser una sociedad abierta⁵⁹.

En los años siguientes, el término “*open government*” apareció con más frecuencia en el lenguaje de las políticas públicas como sinónimo de acceso ciudadano a la información pública. Conforme pasó el tiempo, el término Gobierno Abierto llega a su cúspide con el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del Presidente Obama, en el año 2009; en dicho memorando el entonces Presidente Obama hace un llamado a todos sus colaboradores políticos (extensivo a todas las naciones) para crear sistemas de participación, colaboración y transparencia pública, pues su objetivo era: “Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno.”⁶⁰

El Gobierno Abierto establece una relación doble entre el Estado y la ciudadanía, facilitada por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), lo que hace que el tema se ha abordado por diferentes interesados, es decir, por los que se ocupan de la gestión estatal (corriente politológica), de los mecanismos de participación ciudadana

⁵⁸ R. Sandoval-Almazán, Open government and transparency: building a conceptual framework. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, n. 68, mayo 2015, p. 204.

⁵⁹ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, p. 214.

⁶⁰ S. Acosta y O. Plata Pineda, Participación, colaboración, transparencia y datos abiertos. Tras la definición de Gobierno Abierto. *Teuken Bidikay*, N° 09, 2016, pp. 212-213.

(corriente sociológica) y por los que estudian las posibles aplicaciones de nuevas tecnologías (corriente tecnológica).

En cuanto a la primera corriente, esta encaró el tema buscando fortalecer la gestión pública y la reforma estatal, para ello plantearon siete principios sinérgicos para lograr con los objetivos: servir a ciudadanos, no a clientes; procurar el interés público; valorizar a la ciudadanía, no el empresarismo; pensar estratégicamente; actuar democráticamente; no dar por sentada la rendición de cuentas, servir en lugar de dirigir, y valorizar a la gente, no tanto a la productividad. Estos principios buscan que el gobierno sea un facilitador y generador de relaciones armónicas entre Estado, mercado y sociedad, además un agente, a la rendición de cuentas que debe de dar a los ciudadanos, que exige valores sociales, la observancia de normas políticas, el respeto por los derechos civiles y el cumplimiento de los estándares profesionales.

Por su parte, la segunda corriente se enfocó en la sociedad civil a un crecimiento en el empoderamiento al ciudadano, a una cultura cívica más democrática y un efectivo control social sobre la gestión estatal.

Por último, la corriente tecnológica afirmó que el movimiento de Gobierno Abierto tenía abordajes diferentes, ya que, por un lado se buscaba la promulgación de una Ley de Acceso a la Información, por otro lado eran partidarios por el desarrollo de software libre y datos académicos abiertos o las propuestas de los emprendedores de innovaciones abiertas, el presupuesto participativo y el libre acceso a la justicia se cuentan entre las comunidades que, según esta interpretación, precedieron históricamente al movimiento actual dentro de esta corriente.

Todas estas teorías lo que buscan es empatar sus proyectos, promesas, principios y realizaciones para que los países se comprometan a lograr ese Gobierno Abierto, de ahí que esos compromisos y acciones deben de ser incorporados en los planes para tener

como resultado el creciente desarrollo tecnológico, el de las iniciativas y demandas originadas en la sociedad civil.⁶¹

Para Sandoval Almazán, la idea de Gobierno transparente como él lo llama también, podía ser considerado por muchos como una moda o un discurso permanente de algunos políticos; sin embargo, con la iniciativa dada a conocer por la entonces Secretaria de Estado, Hilary Clinton de los Estados Unidos y del Presidente brasileño Luiz Inacio Lula Da Silva, en setiembre de 2011, conocida como “Open Government Partnership” esta pretendía que los países se comprometieron a firmar un acuerdo de cooperación para impulsar políticas públicas sobre Gobierno Abierto en sus países y con ello promover que las adquieran. A esto se suma el memorándum del Presidente Barack Obama en enero del 2009, donde plasma un compromiso y una política pública para reorganizar el gobierno bajo tres principios a ser más transparentes, colaboradores y abrir la participación de los ciudadanos. Con estas iniciativas es claro que el Gobierno transparente no será una moda pasajera de unos cuantos años o discurso, sino más bien se trata de un cambio de filosofía, más allá de una política pública o de una reinención del gobierno. Para dicho autor son tres corrientes teóricas las que han construido el concepto de gobierno abierto: 1. La libertad de información; 2. La información como herramienta, y 3. Datos Abiertos (Open Data).

En cuanto a la primera teoría, dice el autor que el Gobierno Abierto es el resultado de un debate histórico por el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental y esta libertad va a depender en gran medida de la libertad que le otorgue la democracia de cada país.

En este sentido, se coincide que la libertad de información es un componente básico dentro de la democracia de un Estado, implica el derecho de saber (“right to know”) se convierte en lo opuesto del secreto de estado. En esta lucha entre determinar qué es público, lo que constituye el derecho al acceso a esa información por parte de los ciudadanos y qué no se puede saber o es confidencial, en cuyo caso debe de estar motivado por una ley donde se fundamenten las razones de esa confidencialidad.

⁶¹ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, pp. 210-218.

La segunda teoría de la información como herramienta considera a la información de las administraciones públicas como un instrumento para la toma de decisiones. Esta corriente analiza la libertad de los datos, la demanda de información por parte de los ciudadanos, la relación de confianza entre el gobierno y la apertura de datos, los modelos que explican la implementación de transparencia y el valor público que pueden producir los datos del Estado, así como la forma en que la información gubernamental se organiza o se vincula entre sí. Esta teoría pretende que el Gobierno Abierto sea una herramienta que impulse la colaboración, el debate, la construcción conjunta de ideas, la participación ciudadana, la colaboración entre el ciudadano y la Administración Pública, buscando con ello que el Gobierno Abierto sea promotor de procesos democráticos y de la rendición de cuentas, asimismo, pretende acentuar el concepto de ciudadanía en una sociedad democrática.

La última teoría busca la apertura de los datos como la expresión básica de la apertura de información y como una forma de explicar el Gobierno Abierto. Es claro que un dato por sí mismo no es nada, sino cuando se junta varios de ellos y estos se convierten en información. La información es poder si a esta información se le da una interpretación es donde se habla de conocimiento. Por ello se afirma que el espíritu del Open Data, es establecer que un dato en sí mismo no ofrecen ningún valor, una vez que se le dota de significado es que se convierte en conocimiento válido.⁶²

Dentro de la doctrina se puede encontrar múltiples definiciones de Gobierno Abierto y cada una presenta sus particularidades. Unos indican que Gobierno Abierto es el resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información. Otros señalan que Gobierno Abierto significa un cambio en los valores del servicio público y en la organización, se traduce en una nueva cultura organizacional. Junto a Gobierno Abierto está otro concepto "Open Data" o datos abiertos, el cual viene a revolucionar el concepto de transparencia, donde la información es

⁶² R. Sandoval Almazán, *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. 1st ed. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, pp. 20-35.

transformada para un fin mayor al interés particular, de tal forma que se establece una nueva relación entre el productor de información y el receptor de la misma.⁶³

Otra definición que se ha dado es donde el Gobierno abre la posibilidad de la participación de los ciudadanos para monitorear e influir los procesos de gobierno a través del acceso a la información y el acceso a la "arena" de la hechura de las decisiones y de las políticas.⁶⁴

Una definición más de Gobierno Abierto es aquella "... que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente." ⁶⁵

Se puede concluir que Gobierno Abierto es abrir puertas y ventanas de la Administración Pública hacia el ciudadano para que estos puedan fiscalizar, pedir cuentas sobre sus actuaciones (empoderamiento ciudadano) y a la vez participar de la toma de decisiones del Estado.

En septiembre del año 2011 se habla del nacimiento del "*Open Government Partnership*"⁶⁶, el cual reúne las diferentes iniciativas de varios gobiernos abiertos del mundo, cuya misión es introducir a los gobiernos, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y la implementación de mejores prácticas de Gobierno Abierto en sus compromisos y sus reformas. Para ello los países que conformaron la red generaron una declaración donde resaltan los siguientes principios:

1) Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.

⁶³ F. Mariñez Navarro, ¿Qué Transparencia Requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, II (2), 2013, p. 305.

⁶⁴ F. Mariñez Navarro, La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), 2016, p. 47.

⁶⁵ J, Ramos Alderete, Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 24, 2016, p.11.

⁶⁶ La Alianza para el Gobierno Abierto se dio durante una reunión en la Asamblea General de la ONU, esta fue con fundada por ocho países: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos.

- 2) Apoyar la participación ciudadana.
- 3) Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos los gobiernos.
- 4) Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Con estos principios, los Estados que formaron parte del *Open Government Partnership* adquirieron el compromiso de fomentar una cultura mundial de Gobierno Abierto que empodere a los ciudadanos y les cumpla, y avance en los ideales de un Gobierno Abierto y participativo en el siglo XXI. Para la implementación del Gobierno Abierto, citando el blog de Javier Linares afirma deben de realizarse cambios dentro de los engranajes institucionales tales como:

1. Cambio en los procesos: los procesos administrativos no están pensados para servir a los ciudadanos por lo que hay que re diseñarlos para conseguir que estén para el servicio de los ciudadanos.
2. Cambio en la organización: las Administraciones públicas están en su mayoría diseñados bajo modelos jerárquicos que conllevan poca eficiencia, lo que hace necesaria la reorganizar las estructuras para buscar un modelo en red orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
3. Cambio en las formas de relación: el ciudadano no debe de ir a la institución pública, por lo que deben de darse otros medios para interactuar con ellas y por ende relacionarse.⁶⁷

Se indica por parte de diferentes autores que el Gobierno Abierto está constituido por una serie de pilares que le dan sustento, siendo estos: la participación ciudadana, la transparencia, la tecnología de la información y la colaboración, éstos pilares son típicos de una administración moderna que buscan la práctica de políticas públicas inclusivas y efectivas, a la innovación, a la rendición de cuentas, al involucramiento de los destinatarios de la acción del gobierno, al uso apropiado y productivo de las herramientas tecnológicas y de las alianzas estratégicas para el desarrollo y a la lucha efectiva contra el flagelo de la corrupción. A continuación se desarrollarán las principales características de ellos:

⁶⁷ F. Mariñez Navarro, ¿Qué Transparencia Requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, II (2), 2013, pp. 305-307.

a) Transparencia

Este pilar es un requisito esencial para el Gobierno Abierto, la premisa por la cual se parte es que todos los datos producidos por las Administraciones públicas son públicos. La transparencia consiste en dar acceso a la ciudadanía de toda la información que esta produce, ya sea sobre sus procesos de gestión, acerca de la implementación de sus políticas públicas, sobre la ejecución de sus programas y como medio para conocer los niveles de desempeño gubernamental, buscando con ello vigilar la utilización de los recursos públicos y facilitar la rendición de cuentas. Este pilar es necesario pues ayuda a mejorar la imagen del Estado, colabora a recuperar confianza en el Gobierno, a motivar la participación ciudadana y a combatir la corrupción. Se debe de partir que toda la información gubernamental es transparente y por ende accesible, y al afirmar accesible debe de entender que debe de ser proporcionada en formatos abiertos, usables y reutilizables y bajo licencias abiertas, en lo cual juegan un papel relevante las TICs. Cabe agregar que el principio de publicidad puede tenerse como un complemento de la transparencia, en el sentido de lo que primordialmente implica poner a disposición de los ciudadanos la información que generan y administran los gobiernos, el principio de publicidad obliga a que lo hagan siguiendo razones de validez pública y guiados por objetivos socialmente aceptados.⁶⁸ La transparencia hoy en día no es una opción es una obligación, en el sentido de que las autoridades deben actuar en un marco de transparencia activa y pasiva, entendiéndose está en que la Administración no solo debe de estar preparada para cuando se le soliciten la información, sino por el contrario debe de tener toda la información a disposición de los ciudadano por todos los medios posibles.⁶⁹

b) Participación ciudadana

Este pilar se presenta como un mecanismo para que la ciudadanía se comunique con la Administración desde los diferentes puntos de vista. Se promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y diálogo que permitan el protagonismo, la implicación y deliberación

⁶⁸ J. Ramos Alderete, Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 2016, 24, p.15.

⁶⁹ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, pp. 58-61.

de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la formulación de políticas públicas. La participación implica la cesión, distribución o delegación del poder público hacia la iniciativa ciudadana.⁷⁰

Cuando se hablaba de participación ciudadana, se pensaba únicamente en procesos electorales; sin embargo, este punto se ha superado, pues hoy la participación ciudadana es un acto permanente dentro de la democracia donde se hace presente la voluntad individual. Cabe agregar que las herramientas tecnológicas y la democratización de internet han potencializado la participación del ciudadano en la construcción de las políticas y decisiones públicas. La participación ciudadana mediante el uso de las tecnologías de información, el uso del internet encontró una nueva forma de converger y vincular a los ciudadanos con el Estado, lo que dio lugar al concepto de e-Participación.⁷¹

Cabe indicar que en la mayoría de los países, la participación ciudadana tiene un reconocimiento jurídico, ya sea a nivel de la Constitución Política o de ley, sin embargo, hay autores que consideran que no basta solo con el reconocimiento de la participación por parte del ordenamiento jurídico, sino que es necesario que se asuma la participación como derecho para que se den mecanismos sean de tipo formales, informales, directos o indirectos que permitan al ciudadano involucrarse y pedirle a la Administración Pública cuentas sobre sus actuaciones.⁷²

c) Tecnología de información

Es evidente que la variedad de herramientas tecnológicas que hay tienen un papel fundamental para la concreción del Gobierno Abierto. Las herramientas tecnológicas permitieron el desarrollo del gobierno electrónico y con ello los derechos de los

⁷⁰ Ramos Alderete, Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. p.18.

⁷¹ E. Ruvalcaba-Gómez, Participación ciudadana en la era del Open Government. Una aproximación desde las publicaciones científicas. Paakat: *Revista de Tecnología y Sociedad*, 2016, pp. 4-5.

⁷² A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, p. 59.

ciudadanos.⁷³ La influencia de la transparencia en el Gobierno Abierto está relacionada con los cambios tecnológicos en la gestión y política pública. En lo que respecta a los ciudadanos y en lo concerniente a los servicios públicos, estos se reconfiguran con las nuevas tecnologías, tales como *motorways*, *higher speed trains*, *video conferencing* y más recientemente el *high speed* y el *intranet*. Otro cambio es el que se basa en la web que hace que las relaciones ciudadanos-gobierno adquieran otra forma, ya que no es necesaria la presencia del ciudadano en la oficina pública, pues a través de la relación virtual se pueden solicitar y ofrecer servicios. En cuanto a las solicitudes de información pública, también se ha presentado un cambio sustancial, dado que ahora se utilizan otras herramientas del internet (Facebook, Twitter, etc.) para nuevos compromisos (online deliberation) lo que permite deliberar y discutir problemas en cualquier espacio y momento.⁷⁴

d) Colaboración

Este pilar se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo. Supone promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar la innovación dentro de las Administraciones públicas y con ello favorecer la interacción con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil. Con esto se asume el involucramiento de los ciudadanos en búsqueda del bienestar general, pues se va a alcanzar una mayor cultura de participación y conciencia de velar por el bienestar general.⁷⁵ Es de destacar que la colaboración no se trata únicamente en contextos del sector público y privado, la generación de alianzas incluso dentro del mismo sector público tanto en el ámbito central y descentralizado trae beneficios para el Gobierno Abierto. Otra arista de la colaboración que debe de tomarse en cuenta es desde la cooperación y la innovación cívica, y cómo éstas se relacionan con la participación ciudadana, la cual constituye un

⁷³ Naser, Ramírez y Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. p. 59.

⁷⁴ F. Mariñez Navarro, ¿Qué Transparencia Requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, II (2), 2013, pp. 326-327.

⁷⁵ J. García Reátegui, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: hacia un Estado abierto. *Actualidad Gubernamental*, 98, 2016, p. 2.

instrumento que contribuye para la mejora de la gestión por el papel que juegan las organizaciones sociales en estos procesos de colaboración.⁷⁶

Ahora bien, aunado a los pilares del Gobierno Abierto, existen principios retóricos del buen gobierno, tales como transparencia, rendición de cuentas, objetividad y equidad en el trato a los ciudadanos, legislación clara, transparente y de fácil aplicación, coherencia en la elaboración de las políticas públicas, respeto al Estado de Derecho y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Se afirma que estos principios son los cimientos del Gobierno Abierto; sin embargo, tres principios son los que resultan fundamentales para instaurar un Gobierno Abierto:

- Principio de rendición de cuentas: consiste en la obligación de rendir cuentas por parte del funcionario público y exigirle que se responsabilicen por todos los actos que emita.
- Principio de transparencia: significa la disponer de la información fidedigna, pertinente y oportuna de las actividades que realizan las entidades gubernamentales a disposición del ciudadano.
- Principio de participación: implica que la Administración Pública escuche y tome en cuenta las sugerencias de los ciudadanos y empresas a la hora de elaborar y aplicar las políticas públicas.

Estos tres principios pueden ponerse en práctica en el Estado por diferentes medios sean formales o informales, como por ejemplo normativa, políticas, marcos institucionales, entre otros, donde se establezcan las diferentes formas donde el ciudadano pueda ejercer los mecanismos de diálogo entre ellos y el Estado, esto implica un mayor compromiso por parte del Estado en el sentido de que debe dedicar más tiempo para explicar sus propuestas, recopilar la opinión de los ciudadanos para que estas sean tomadas en cuenta para la elaboración de las políticas y fundamentar así las decisiones que toman en aras del ciudadano y por ende en función del interés público.⁷⁷

⁷⁶ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, p. 59.

⁷⁷ J. Caddy y C. Vergez, Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un Gobierno Abierto en los países miembros de la OCDE. *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, 2002, pp. 2-3.

Es evidente que el Estado debe de asumir este rol e incorporar al ciudadano en su quehacer diario, con ello se está blindando ante toda amenaza de secuestro por parte de intereses políticos, empresariales o de cualquier otro tipo, ajenos a su naturaleza y a los intereses generales. De ahí la importancia que la reforma del Estado debe de ser enfocada en sumar a los ciudadanos, para que estos contribuyan en los diferentes procesos, donde el ciudadano es el centro, de ahí que las instituciones públicas deben de ir orientadas y pensadas en la obtención de resultados que tengan un impacto positivo en los ciudadanos y en el desarrollo humano.

Resulta claro es que este compromiso de gobernar se puede lograr en la medida que se den la sinergia de todos los órganos del Estado capaces de llevar adelante políticas públicas integrales e inclusivas tendientes al desarrollo sostenible y herramientas capaces de coadyuvar a llevar adelante esa transformación del Estado. Esto en definitiva nos lleva a concluir que los pilares, principios y estrategias del Gobierno Abierto deben de desarrollarse en todas las estructuras del Estado⁷⁸, con ello se tendrá un Gobierno Abierto que se entenderá como una plataforma tecnológica institucional con la función primordial de convertir los datos gubernamentales en datos abiertos, los cuales permitirán su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en todos los procesos de decisión pública, rendición cuentas y en el mejoramiento de los servicios públicos⁷⁹.

2.5 Estado Abierto

La expresión de Gobierno Abierto (*Open Government*) ha sido popularizada para caracterizar una nueva forma de vinculación entre el ciudadano y el Estado, tal y como se ha desarrollado líneas atrás. La academia ha ligado el término a las entidades gubernamentales que promueven la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y todas aquellas acciones encaminadas promover una mejor gestión pública. Cuando el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como otras instituciones públicas (descentralizadas, órganos desconcentrados, empresas estatales, entes corporativos) promueven en su engranaje a hacer más transparente su gestión, a promover la

⁷⁸ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, pp. 59-69.

⁷⁹ R. Sandoval Almazán, *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. 1st ed. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 40.

participación ciudadana e incluso adoptan términos que la diferencia de las otras tales Parlamento Abierto, Congreso Abierto, Justicia Abierta , entre otros, nos lleva a suponer que la tendencia del Gobierno Abierto se está extendiendo a otras instancias de la Administración Pública en el sentido amplio y de ahí que se tome el término de Estado Abierto.

Es en virtud de ello que se sustituye el término de Gobierno Abierto por el de Estado Abierto, según Oszlak, aludiendo al fenómeno en donde los gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, las cuales coinciden en promover la apertura de los datos, el dar el acceso al ciudadano a la información, a dar la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas y promover la rendición de cuentas, todo ello en busca de la promoción del control de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Continuando en esta misma línea, la expresión Estado Abierto viene a plantear que es un término más amplio que el de Gobierno, pues, Estado viene abarcar las diferentes instancias que conforman el aparato estatal en el sentido más amplio, es decir, entes públicos menores, entes no estatales, empresas, entre otros. Ahora bien, es importante destacar que el término Estado es utilizado en los países anglosajones y particularmente en los Estados Unidos casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales, en el caso de la Unión Europea se hace referencia más al término Estado que al de Gobierno.

Oszlak señala que el Estado Abierto no debe de concebirse como la suma de Gobierno Abierto, Parlamento Abierto y Justicia Abierta, pues esto sería reducirlo a un sector institucional, dejando por fuera otras instancias institucionales extraestatales o paraestatales, que también deberán transparentar su gestión, en la medida en que utilizan recursos públicos o subsidios estatales, como en los casos de sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares, lo que nos lleva a afirmar que el todo del Estado Abierto es más que la suma de las partes.

El concepto de Estado Abierto tiene más vigencia en la propia experiencia política de América Latina, ya que es un concepto más apropiado por la misma connotación semántica

latinoamericana y por la adhesión a una misma filosofía de gestión por parte de los distintos componentes del Estado.⁸⁰

2.5.1 Situación actual de Gobierno Abierto en Costa Rica, una transformación al Estado Abierto

Tal y como se ha desarrollado líneas atrás, el Gobierno Abierto busca generar transformaciones culturales en dos vías: el desarrollo de capacidades para que los funcionarios públicos tengan una relación más dinámica con la ciudadanía y el empoderamiento a las personas en el ejercicio efectivo de sus derechos frente a la Administración Pública. Es así como este enfoque de Gobierno Abierto obliga a las instituciones gubernamentales a cocrear políticas y acciones que garanticen la ética del servicio público.

Es así que Costa Rica no escapa de este cambio, pues la sociedad civil costarricense ha demandado acciones éticas y transparente por parte del Estado, situación que se ha visto latente en los últimos procesos electorales en el país (2014-2018/ 2018-2022), en donde se nota un empoderamiento de los ciudadanos, lo que ha llevado a la necesidad de crear espacios oportunos para que la ciudadanía pueda establecer sus demandas y estas sean contestadas de una forma efectiva por parte del Estado, esto conlleva la creación de mecanismos o herramientas de participación ciudadana, en donde el ciudadano tiene una incidencia en la toma de decisiones y obliga a las instituciones estatales a ser más eficientes, eficaces y transparentes en su labor, lo anterior trae como resultado una reducción de actos de corrupción. La suma de todos estos elementos es lo que constituye un Estado Abierto.

La realidad costarricense ante este Estado Abierto es positivo, pues los mecanismos existentes no se limitan únicamente a espacios presenciales, sino por el contrario se cuenta con una serie de facilidades como las tecnologías de la información y las comunicaciones que vienen aportar otros mecanismos que vienen a construir una nueva cultura institucional participativa.

⁸⁰ A. Naser, A. Ramírez Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, pp. 210-215.

Costa Rica se caracteriza de ser una de las democracias más consolidadas de América Latina, con la fundación de la Segunda República se asumen compromisos como democracia, transparencia, participación ciudadana y la eficiencia que vienen a plasmarse en la Constitución Política. Posteriormente, con la reforma del artículo 9 de la Constitución Política, el cual posteriormente se desarrollará en el siguiente capítulo, se marca un segundo hito, pues al establecerse que el Gobierno de la República es participativo, se insta una obligación para crear mecanismos que le permitan al ciudadano ejercer esa participación.

El Estado costarricense se une a los principios de Gobierno Abierto hasta el año 2012; no obstante, tenía ciertos aspectos que constituían elementos esenciales para un Gobierno Abierto, como lo era la participación ciudadana y el acceso a la información desde hace varias décadas. Los primeros medidas de Gobierno Abierto en Costa Rica están relacionadas, se tiene con la creación de la “Comisión Intersectorial de Gobierno Digital” y con una serie de decretos del año 2006 que dotaron de organización y funciones a este órgano, el cual se conformada por distintos representantes institucionales de alto nivel y una unidad ejecutora, llamada Secretaría Técnica de Gobierno Digital, la cual era designada y adscrita a la Presidencia de la República.

Posteriormente, la comisión es modificada pasa a ser una comisión interinstitucional, donde sus funciones primordiales eran diseñar, planificar y elaborar las políticas públicas en materia de gobierno digital y pasa hacer adscrita al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), institución autónoma del Estado.

Estando la Comisión en el ICE, la constitución del equipo de trabajo se modifica sustancialmente, ya que se conformaría por una gerencia de la secretaría y tres divisiones que se ocuparían, respectivamente, de proyectos, plataformas tecnológicas e innovación e inclusión digital. Este equipo logró consolidar un sistema electrónico de compras del Estado y una plataforma de tributación digital, mecanismos que vinieron aportar transparencia y eficiencia a la labor del Estado.

Un tercer hito se marca en el 2012, cuando la presidenta de entonces Laura Chinchilla Miranda incorpora a Costa Rica a la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que conllevó a un auto examen del país para examinar las implicaciones y los conceptos del paradigma de Gobierno Abierto. Esta revisión le correspondió a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, la cual elaboró el Primer Plan de Acción presentado en febrero de 2013 y con vigencia de un año, en donde se establecieron 23 compromisos que buscaban el fortalecimiento de las plataformas para consolidar el gobierno digital en el país. Sin embargo, el enfoque era para el Poder Ejecutivo, lo que hacía su alcance limitado, además que faltaba la colaboración con la sociedad civil, aspecto que afectó la sostenibilidad de los proyectos y las acciones.

En su primera revisión, se evidenció que solo se llevaron a cabo 4 de los 23 compromisos en forma completa, por lo que se planteó una serie de mejoras de cara a la elaboración del Plan de Acción ante la Alianza por un Gobierno Abierto 2015-2017, entre las recomendaciones resaltan la necesidad de incluir otras instituciones más allá del Ejecutivo, tales como la Asamblea Legislativa, Poder Judicial y las municipalidades; así como ampliar el trabajo a nivel de la sociedad civil, ya que con ello se garantizaría alcanzar más metas, aunado que para que se tuviese éxito en esta Alianza se conformó la Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C), integrada por organizaciones y activistas destacados en materia de derechos humanos, participación ciudadana, apertura de datos y plataformas tecnológicas, que coadyuvaron a sostener la agenda de Gobierno Abierto a pesar del cambio de Gobierno.

Es así que el mandato de Luis Guillermo Solís Rivera, el Gobierno Abierto se convierte en prioridad, a tal punto que se decide convertirlo en el Tercer Pilar del Plan Nacional de Desarrollo, buscando conceptualizar un nuevo Estado y la modernización a la Administración Pública para la cocreación de valor público, esto con el fin de promover la transparencia, la colaboración y la participación.

La rectoría de Gobierno Abierto regresa a la Presidencia de la República, a cargo del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, además, se designa como punto de contacto para la Alianza para el Gobierno Abierto al equipo de la Presidencia. Este equipo toma varias acciones en aras de esa rectoría, entre las que destacan:

- a. Una ardua labor con la Red C y con la que se acuerda la necesidad de trabajar un decreto para establecer un ente de coordinación en esta materia y garantizar la participación de la sociedad civil.
- b. Se toma la decisión de crear una Red de Reformadores de Gobierno Abierto dentro del Poder Ejecutivo, conformada por 38 representantes de distintas instituciones autónomas y del Gobierno Central, con el objeto de tener una garantía de sostenibilidad en sus acciones a lo largo de los años.
- c. Formuló un decreto para crear la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA) integrada por representantes de cinco instituciones del Poder Ejecutivo (Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Justicia y Paz), del Consejo Nacional de Rectores (que reúne a todas las Universidades estatales), de la Unión Costarricense de Cámara Empresariales y dos representantes de la sociedad civil, actualmente integrado por Costa Rica Integra y Abriendo Datos Costa Rica.

Esta comisión está conformada a su vez por cinco subcomisiones: la de transparencia y acceso a la información, la de lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, la de plataformas y desarrollo territorial, estas se encargan del trabajo operativo y la implementación de las políticas que se desarrollen. La CNGA tiene un rol importante en el tema de Gobierno Abierto, pues tiene el mandato de dictar las políticas, los principios, los proyectos y las acciones que debe desarrollar el Poder Ejecutivo para garantizar el desarrollo de esta materia. Las propuestas que elabore esta Comisión son presentadas al Presidente, quien es al final el que aprueba lo que entra en vigencia en materia de Gobierno Abierto. Dentro de las funciones que se establecen a la CNGA se puede citar:

- Mejorar los niveles de transparencia.
- Garantizar el acceso democrático a la información pública.
- Promover y facilitar la participación ciudadana e impulsar la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano.
- Promover la innovación y aprovechar al máximo las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Consolidada las funciones de la Comisión, viene una segunda misión la cual consiste en la elaboración del Segundo Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto, en este plan el mayor reto consistía en lograr una cocreación real y garantizar la sostenibilidad del proceso en la toma de decisiones.

Desde ese punto se desarrollan dos procesos paralelos uno encabezado por la sociedad civil y otro por la Presidencia de la República. En el caso del proceso de la sociedad civil se denominó “Yo soy Gobierno Abierto” y consistió en alrededor de 20 convocatorias a nivel territorial y sectorial, que fue apoyado por diversas organizaciones Hivos, Abriendo Datos, Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) y Estudios Manatí. Las mismas lograron consolidar un acercamiento efectivo en el territorio nacional, por medio de talleres que fueron realizados en las regiones de Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central, Brunca, Central y Huetar Atlántico, se logró sistematizar las principales inquietudes y demandas de los ciudadanos en materia de gobierno abierto, esa sistematización se presentó ante la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto para su discusión con las propuestas del Poder Ejecutivo.

Por su parte, en la Presidencia se realizó una serie de sesiones de trabajo con la Red de Reformadores de Gobierno Abierto del Poder Ejecutivo y organizaciones de la sociedad civil para establecer sus propuestas y prioridades. Además, se identificaron diferencias y similitudes que se tradujeron en el Plan de Acción ante la Alianza por un Gobierno Abierto 2015-2017 que fue consensuado en la CNGA y luego fue llevado a la consulta pública nacional, siendo este uno de los aspectos más fuertes, pues se da la validación ciudadana, lo que garantiza el proceso de apropiación de la iniciativa por parte de las personas.

Este Plan de Acción establece 17 compromisos, los cuales se dividen en tres ejes de acción: la transparencia y el acceso a la información, la lucha contra la corrupción y la participación ciudadana. Este sirvió de base para la elaboración de la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto 2015-2018 donde las tecnologías de la información y los Derechos Humanos constituyen elementos transversales y los objetivos son la eficiencia del Estado y el fortalecimiento de la soberanía del pueblo. Un aspecto curioso es la coincidencia en cuanto a las prioridades entre funcionarios públicos y la ciudadanía, que dejan latente la

necesidad de mayor apertura por parte de las instituciones y sus funcionarios están en la disposición de facilitar las gestiones al ciudadano, consideran que si la ciudadanía se empodera y exige calidad y eficiencia la Administración Pública se verá obligada a brindar servicios e información de calidad, obteniendo como resultado la eficiencia del Estado.

Entre las acciones realizadas para consolidar mecanismos y herramientas que garanticen apertura, transparencia y participación destacan los empoderamiento a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ASADAS), la implementación de la figura de los cogestores en la Estrategia de Combate a la Pobreza (estos ayudan a las personas en situación de pobreza a realizar trámites y obtener información) y el Proceso de Diálogo Nacional que convocó a diversos sectores y segmentos de la población para elaborar la Política Nacional de Energía. El éxito de estas acciones fue el involucramiento de la sociedad civil que aporta innovación y creatividad, aspectos que colaboran a la concreción de los proyectos.

Es una realidad que Costa Rica ha logrado avanzar rápidamente de Gobierno Abierto a un Estado Abierto, muestra de ello es el Segundo Plan de acción en el cual se establecen tres compromisos donde se involucran a otros poderes del Estado. Estos compromisos son:

- i. El apoyo a la difusión e implementación de las recomendaciones del Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes (ombudsman).
- ii. La colaboración en la difusión de la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial.
- iii. Talleres de participación y fomento democrático del Viceministerio de Juventud y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (órgano de fiscalización electoral).

Aunado a esos compromisos, los presidentes de los tres poderes de la República de Costa Rica firmaron un acuerdo en el cual se comprometen a colaborar para construir políticas de Estado Abierto. Entre las medidas que deben de adoptar es la apertura de datos, acciones afirmativas en materia de acceso a la información, el impulso de plataformas tecnológicas que faciliten la interacción de las personas con las instituciones y la creación de mecanismos de participación ciudadana.

Respecto a las acciones realizadas por los poderes, se puede citar que en el caso de la Asamblea Legislativa se estableció una Política de Parlamento Abierto y aprobó un protocolo de datos abiertos. Por su parte, el Poder Judicial está elaborando su directriz de apertura de datos e implementando la política de participación ciudadana. En el caso del Poder Ejecutivo trabaja en las prioridades de la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto.

Como se evidencia, se ha dado un gran avance para el Estado Abierto, siendo el siguiente paso construir una política de Estado basada en el enfoque de Gobierno Abierto, pues para los ciudadanos todos son funcionarios públicos tanto los que trabajan en el Gobierno Central, un juez o un funcionario de la municipalidad. Para la ciudadanía, todos ellos son servidores públicos y como tales deben garantizar el servicio que brindan con eficiencia y eficacia de cara a la atención al público y en su interacción con este, por lo que evidencia la creación e implementación de una Política Nacional de Estado abierto y con ello garantizar la modernización y el fortalecimiento de la democracia costarricense.⁸¹

3. El Nuevo Servicio Público (NSP)

Tal y como se dijo anteriormente, la Nueva Gestión Pública o New Public Management ha sido una de las denominaciones más habituales para hacer referencia a las reformas administrativas, donde se agruparon muchas corrientes y modelos de gestión tal y como se desarrolló previamente en esta sección.

Es claro el vínculo existente entre ciudadanos y Administraciones públicas, el cual ha ido evolucionando de acuerdo con los diferentes contextos, como se observó antes de la Nueva Gestión Pública, el llamado administrado era un mero destinatario de servicios en un sistema burocrático, con la NGP pasó a ser una visión del ciudadano como cliente,

⁸¹ A, Naser, A, Ramírez Alujas, and D, Rosales, *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017, pp.101-109

claramente influenciado por las orientaciones del mercado, donde la calidad y la satisfacción de sus demandas adquieren un papel fundamental.⁸²

De los cuestionamientos que se le han dado a la NGP se centra en su mayoría fundamentalmente con el excesivo enfoque intraorganizativo y de orientación al mercado y al sector empresarial privado en la implementación de políticas y servicios públicos, aunado a ello está el desgaste de la democracia en general así como de sus canales tradicionales de exigencia de responsabilidad en particular, antes desarrollado.

A raíz de ello, surge lo que se denomina el Nuevo Servicio Público (NSP) donde emerge el concepto de ciudadano como sujeto activo de derechos. Se define como un conjunto de principios básicos fundamentados en las teorías democráticas de la ciudadanía, promoviendo como piedras angulares para cualquier reforma administrativa en su seno la colaboración, la cooperación y la creación de redes de gobierno.

Es a través de esto que el concepto de ciudadano ya no se perfila como cliente o consumidor, sino como un ciudadano que participa de las administraciones públicas y de los servicios públicos que estas le facilitan, además que pertenece a una comunidad y que se siente y es portador de un conjunto de derechos y deberes políticos.

Afirman Pereira López y Jaráiz Gulías, citando a Denhardt y Denhardt que el Nuevo Servicio Público, quería dar una nueva orientación al concepto de servicio público, señalando que “los servidores públicos no entregan el servicio al cliente, ellos le entregan democracia”, y que por tanto “un gobierno no debería administrarse como un negocio, sino como una democracia”⁸³

El NSP representa un enfoque emergente para la Administración Pública, este busca rescatar los fundamentos normativos del servicio público, cuestiona las condiciones

⁸² M. Pereira López y E. Jaráiz Gulías, *Nuevo Servicio Público (NSP)*, Un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la Administración Pública. España, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 14, núm. 2, 2015, p. 75.

⁸³ M. Pereira López y E. Jaráiz Gulías, *Nuevo Servicio Público (NSP)*, Un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la Administración Pública. España, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 14, núm. 2, 2015, pp. 77-80.

actuales que predominan en el servicio público, por lo que invocan los conceptos de ciudadanía, democracia y sentido pertenencia, como el corazón del servicio público moderno, por encima de conceptos como consumidor, mercado y competencia. Afirma Valenzuela Mendoza que en la tesis central del NSP es “serving, not steering” (servir, no dirigir), es pensar cuidadosa y críticamente, qué es el servicio público, por qué es importante y cuáles son los valores que deberían guiar, el qué y cómo de la función pública.”⁸⁴

La construcción del NSP se basa en siete principios que refuerzan la nueva teoría:

- Servir a ciudadanos no a clientes o consumidores: en el entendido de que los servidores públicos no responden a las demandas o necesidades de los consumidores, sino que construyen relaciones de confianza y colaboración con los ciudadanos.
- Búsqueda del interés público como objetivo: los gestores y administradores públicos deben trabajar en la búsqueda del interés público construido colectivamente.
- Defender los valores implícitos en el concepto de ciudadanía y servicio público por encima del espíritu empresarial: entendiendo que los servidores públicos son en el fondo ciudadanos comprometidos que deben hacer contribuciones a la sociedad.
- Pensar estratégicamente y actuar democráticamente: busca establecer que las políticas y las necesidades de los programas públicos sean eficaces y responsables a través del esfuerzo colectivo (orgullo cívico) y de los procesos colaborativos.
- Reconocimiento de que la rendición de cuentas o accountability no es simple: por ello los servidores públicos están condicionados en su labor como prestadores de servicios públicos ante los ciudadanos y sus intereses.
- Servir en lugar de dirigir: entender que los funcionarios públicos deben de establecer un liderazgo compartido, ayudar a los ciudadanos a expresar y satisfacer sus intereses comunes, en lugar de tratar de controlar a la sociedad en la dirección.

⁸⁴ R. Valenzuela Mendoza, *El nuevo servicio público propuesto para un gobierno abierto*, versión modificada de una ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Uruguay 2013, p. 12.

- Poner en valor a las personas, no solo a la productividad: los organismos públicos y las redes en las que participan son más propensos a tener éxito a largo plazo si son operados a través de procesos de colaboración y compromiso, compartiendo el liderazgo y sustentándolo en un respeto mutuo⁸⁵.

En sí esta nueva teoría denominada el Nuevo Servicio Público viene a dar una nueva visión desde el ciudadano y no desde el servicio, al ser el ciudadano el centro y por el cual se construye el servicio público, tomando en consideración para ello los principios que fundamentan esta teoría, los cuales permiten involucrar a la ciudadanía a efecto que de que sea escuchada y tomada en cuenta a la hora de la toma de decisiones, dejando atrás la concepción del ciudadano como cliente al cual solo debían de satisfacerles sus demandas.

⁸⁵ M. Pereira López y E. Jaráiz Gulías, *Nuevo Servicio Público (NSP)*, Un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la Administración Pública. España, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 14, núm. 2, 2015, pp. 77-82.

Capítulo II Participación ciudadana en la gestión pública

Sección I: Estatuto de la participación del ciudadano

En esta sección se dará un acercamiento a la participación ciudadana, describiendo los antecedentes y el origen de la participación ciudadana. Aunado a ello se abordarán las diferentes nociones que hay de participación ciudadana y se construirá el concepto propio para efectos de esta investigación. Además, se desarrollarán los principios que configuran la participación ciudadana y se analizará su naturaleza jurídica. Finalmente partiendo de la división establecida por el maestro García de Enterría se abordará los diferentes tipos de participación ciudadana.

1. Antecedentes y orígenes de la participación ciudadana

La noción de ciudadanía se fue construyendo de la mano del concepto de democracia. La ciudadanía resultó de vital importancia para cualquier sistema democrático de ahí que se señala que: “(...) la democracia supone el gobierno de los ciudadanos, por lo que no es posible pensar en un término sin repasar el otro (...)”, es decir, Estado y ciudadanía son complemento uno del otro y por lo tanto no puede estudiarse uno sin antes comenzar por su esencia.⁸⁶

Es por ello que se puede afirmar que la participación ciudadana está desde que existe el Estado mismo. Los primeros Estados fueron los griegos, tales como Atenas, Esparta, de los cuales hay registro que surgieron en el año 1000 A.C. y en el caso de Atenas, su historia se extiende a casi tres mil años. En la Época Clásica, Grecia era una ciudad muy poderosa, la cual tuvo un gran crecimiento y desarrollo por la navegación marítima, específicamente por el puerto de El Pireo, el cual fue fundamental tanto para el desarrollo de la democracia así como el centro de la cultura, pues ahí fue el hogar de artistas, escritores y filósofos de la Antigüedad.

Se tiene que en la Era Micénica hacia el 1400 A.C. se cuenta con un registro de población humana, específicamente Atenas presentaba una población relevante. Atenas creció en

⁸⁶A. Vásquez, El concepto de ciudadanía en la democracia liberal y sus límites. *Cultura Representaciones*, 4(8), 2010, pp. 143-144.

importancia y poder para convertirse en una de las ciudades-estado dominantes de la Grecia Clásica. Se dice que en materia política, Grecia deja dos grandes legados el modelo ateniense y el espartano.⁸⁷

El modelo ateniense tiene sus características principales basadas en el “demos”, es decir pueblo y de la participación ciudadana, “el sujeto político”. El espíritu de este modelo consistía en desarrollar un proyecto de autonomía, donde se destacaba la importancia de la persona para el funcionamiento de la comunidad, lo que hacía que ciudadanía y Estado no se diferenciaban.

La época de Pericles fue catalogada como la más importante, debido a que Pericles aplicó lo que se llamó “democracia radical”, o sea, la participación de la ciudadanía en la política. Las ¿qué? del Gobierno de Pericles fueron varias, entre ellas el arraigo al principio de igualdad considerado como la base de la convivencia ciudadana; otra de las características de esta época destaca el equilibrio entre la ley y la libertad, pues el valor de la libertad se encontraba muy desarrollado al punto que los atenienses utilizaban el término de “*parresía*” para referirse a la libertad de expresión necesaria para que los miembros de la Asamblea pudieran expresarse sin trabas. Los ciudadanos en este período controlaban el sistema judicial por medio de los tribunales con jurado.

En cuanto a la línea de participación directa, el habitante tenía el privilegio de poder asistir a las reuniones de la Asamblea, la cual se consideraba la base y representación de la ciudadanía democrática ateniense, en ella se discutían asuntos importantes (elección de las generales, se otorgaban las vigencias de las leyes, los servidores públicos rendían cuentas, entre otras) para la polis como para los particulares. A consecuencia de estos procesos en Atenas se ve gobernada por la ciudadanía, que si bien este sistema era catalogado de los mejores sistemas, ha de decirse que tenía ciertos inconvenientes, tales como que no todos tenían la condición de ciudadanos, pues estaban excluidas las mujeres, los metecos (extranjeros) y los esclavos.

⁸⁷ M. Galindo Soza, La participación ciudadana y el control social. 1st ed. La Paz Bolivia: *Punto de encuentro*, 2018, pp. 18-19.

Por su parte, el modelo espartano es el que menos importancia ha tenido, pero fue predominante en la época, además de la relevancia que toman las obras de Platón y Aristóteles. Este se caracterizó por ser un sistema mixto, conformado por las clases censitarias y la aristocracia, además de adoptar la política de las conquistas, que la llevó a convertir las virtudes militares en lo más importante para los ciudadanos, creándose con ello la elite militar formada por los “*espartiatas*” que ostentaban el estatus de ciudadanos. Una semejanza con el modelo ateniense correspondiente al bien colectivo el cual estaba siempre por encima del interés individual, aunque con elementos diferentes⁸⁸.

Otro hito importante destaca entre los años 500 y 300 A.C. cuando se desarrolla la República, considerada una de las primeras formas de gobierno democrático, en la que el pueblo ejerce su ciudadanía, al elegir a los representantes para el Senado. Deliberaban en las calles, en asambleas y cabildos, originándose la participación ciudadana, además se dio el nacimiento de figuras como en el referéndum, las audiencias y los petitorios.

Cuando se hace referencia a la República, debe de comprenderse que proviene del latín “*res pública*”, ‘cosa pública’, ‘lo público’; y éste de *res*, ‘cosa’, y *pública*, ‘pública’, en sentido amplio, esta “*res publica*” venía a constituir el sistema político. El fundamento de la participación ciudadana es la República, constituida en el contra peso de ese sistema político, que vino a contribuir y contrarrestar los abusos de las autoridades y de esta manera proteger los derechos fundamentales, así como de las libertades civiles de los ciudadanos, de los cuales no puede desviarse un gobierno legítimo.⁸⁹

Este modelo romano no fue estático, sino por el contrario estuvo en constante evolución y cambio. Cabe resaltar para esta investigación el tránsito al modelo de Principado, con el que se resolvió el problema de contar en el Imperio con dos códigos legales, uno para los ciudadanos romanos que incluía a los de los pueblos itálicos y el otro para los habitantes de los pueblos conquistados.

⁸⁸ J. Horrach Miralles, Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Revista de Filosofía Factótum*, (1), 2009, pp. 1-6.

⁸⁹ M. Galindo Soza, La participación ciudadana y el control social. 1st ed. La Paz Bolivia: *Punto de encuentro*, 2018, pp. 18-19.

En él se diferenciaban distintos grados de ciudadanía, por ejemplo, los esclavos que podían llegar a adquirir la ciudadanía al igual que los hombres que pertenecían a las tierras conquistadas por el imperio. Otro ejemplo fue el caso de los plebeyos los cuales establecieron un pacto con los patricios y de ahí se nombraron los primeros tribunos del pueblo, quienes protegían contra abusos e injusticias.

Este modelo romano se transmitía por vía paterna, al nacer un hijo de un ciudadano romano ya obtenía dicha ciudadanía. La condición de ciudadanía implica derechos y obligaciones. En cuanto a los derechos, se puede citar pagar menos impuestos respecto a los que no tenían la ciudadanía, casarse con alguien que perteneciera a una familia con el mismo status, solicitar ser juzgado en Roma si entraba en conflicto con el gobernador en su lugar de residencia. En cuanto al ámbito político significaba el derecho a votar por los miembros de las asambleas y hasta optar por el cargo de magistrado. En cuanto a sus obligaciones destacan el pago de determinados impuestos y la realización del servicio militar.⁹⁰

Tal y como se describió en las líneas precedentes, el concepto de ciudadanía tuvo su nacimiento en Grecia, pero, es evidente que la ciudadanía se desarrolla y evoluciona de acuerdo a diversos factores, como el momento histórico y el tipo de gobierno, y en especial del ánimo de la persona para participar en los asuntos de su Estado, pueblo o comunidad.⁹¹

Al detenerse en el paso del Estado Absolutista al Estado Liberal de Derecho, se destaca en el primero la figura del Monarca como única fuente de poder y era identificado con el Estado. En ese momento la sociedad se dividía en tres estamentos: nobiliario, eclesiástico y el resto, que constituía un heterogéneo conjunto de personas que respondía con el despectivo nombre de la plebe. Cabe aclarar que el sistema resultaba porque el monarca aplicaba sus reglas a la plebe y pactaba sobre su mandato con los estamentos nobiliario y eclesiástico; sin embargo, él no se obligaba a cumplirlas y mucho menos a respetarlas, de ahí que no se podía hablar de un Estado.

⁹⁰J. Horrach Miralles, Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Revista de Filosofía Factótum*, (1), 2009, pp. 6-7.

⁹¹ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica. 2010, p. 6.

Se dice que no es hasta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano promulgada el 26 de agosto de 1789, en su artículo 16 se establece el Estado Derecho, siendo inherente a este el hablar de la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y con ello cada poder tiene una función específica por la que velar, a partir de esto se instauro el Estado de Derecho y se logra un equilibrio entre los poderes; no obstante, el Poder Legislativo obsta de una primacía sobre los otros pues es el órgano de expresión de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.

El panorama cambia cuando se pasa del Estado Liberal de Derecho al Estado Social de Derecho. En esta circunstancia se da una clara separación entre la sociedad civil y el Estado, determinando claramente los intereses privados y los intereses públicos. A principios del siglo XX cambia el panorama, pues se considera que la Administración debe de tomar mayor protagonismo en la sociedad civil buscando con ello el compensar desigualdades sociales que se dieron en la etapa previa.⁹²

Sobre ello, Pindado señala que la independencia norteamericana en el año 1776 y posteriormente la revolución francesa en el año de 1789, vienen a recuperar el concepto de ciudadanos, como una manera de conectarse con la sociedad. Con la finalización de la II Guerra Mundial, se da el nacimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, cuyo principio básico es la participación ciudadana pues no se puede hablar de una democracia sin participación.⁹³

En ese sentido, Tamara Avila y Yamilet Alvira indican que en el marco de un Estado Social de Derecho, los gobiernos democráticos tienen la obligación de comprender lo que sucede en los procesos sociales creados por la acción pública del Estado, a fin de fundamentar de manera más acertada las posibles acciones futuras. Agregan, que los regímenes políticos democráticos deben de dialogar de manera participativa con la sociedad para que estos le

⁹² J. Eyre de Lorenzo, Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito de la cuestión y algunas propuestas de mejora. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pp. 47-50.

⁹³ F. Pindado Sánchez, *Participación ciudadana para una Administración deliberativa* Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 1st ed., 2009, pp. 119-120

brinden el respaldo de sus acciones y les sea de mayor facilidad poder explicar las mismas.⁹⁴

A partir de este momento se da un creciente interés de parte de las organizaciones civiles por lo público, lo administrativo, pues es claro que lo que ahí se decida afecta a sus intereses por lo que llegan a interesarse en esas decisiones gubernamentales.⁹⁵

De ahí que es necesario que los políticos sean capaces de analizar hacia dónde va esa demanda ciudadana para evitar lo que se denomina la anquilosis institucional (la cual es considerada uno de los mayores riesgos de los gobiernos y de las administraciones). Esa anquilosis era explicada por García de Enterría, cuando las instituciones y las organizaciones públicas dejaban de ser útiles y de servir a los fines que justificaban su existencia.⁹⁶

Como se evidenció, es claro que la participación ciudadana ha tenido toda una transformación a lo largo del tiempo, por lo tanto, no puede afirmarse que es un concepto neutral, pues la forma de cómo se entienda la participación ciudadana se involucra de una u otra forma a determinados sistemas de normas y valores, así como distintos objetivos, de ahí que se afirme que la participación ciudadana siempre dependerá de las circunstancias del momento del Gobierno o Estado, pues está bajo un constante cambio que depende de la interacción de las personas.⁹⁷

Tal y como se ha indicado, la participación ciudadana existe desde antes del mismo comienzo del Estado. De acuerdo con la evolución del Estado, así se fueron dando los distintos deberes y derechos a los ciudadanos, los cuales fueron de menos a más. Lo que sí resulta evidente es que la participación ciudadana permite la construcción del debate

⁹⁴T. Vila Hernández y Y. Briñez, La Participación Ciudadana del Sector Juvenil en La Construcción de la Política Pública de Juventud de Bogotá Durante El Gobierno De Luis Eduardo Garzón, 2005-2008. *OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública*, (12), 2012, pp. 91-93.

⁹⁵ A. Guillen, K. Sáenz, M. Badii y J. Castillo, Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, [online] 1(4), 2009, p.182.

⁹⁶ Z. Sánchez Sánchez, La participación ciudadana en la Administración local: hacia el Gobierno Abierto, *Revista de Administración Pública*, Vol. 1, no. 1, 2018, p. 113.

⁹⁷ A. Díaz Aldret, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26 (2), 2017, pp. 341–379.

público y reconoce recuperar lo público del ejercicio ciudadano, involucrando a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas que les concierne.

2. Diferentes nociones del concepto de participación ciudadana

Determinar una sola definición de participación ciudadana es una tarea muy difícil, comparable a llegar a definir un único concepto sobre lo que es el Derecho Administrativo, debido a que ambos conceptos son constructos que se van elaborando producto de la formación histórica, misma que se encuentra en constante transformación, buscando con ello lograr satisfacer el interés público⁹⁸

Es evidente que el concepto de participación ciudadana puede llevar a distintas definiciones, de ahí la importancia de evitar la equivocidad del concepto y lo vital de su definición, aspecto que de seguido se tratará.⁹⁹

Cuando se hace referencia a la democracia, no se debe entender esta como signo de votar o elegir. Pues es también democracia el actuar del ciudadano activo, como miembro de la sociedad de la que forma parte y promueve acciones, propuestas, diálogos, debates, así como control y seguimiento de sus representantes.¹⁰⁰

En la vieja Administración Pública existía una relación unidireccional, en el sentido de que unos de los principales objetivos era el preservar y proteger los derechos del individuo. Sin embargo, tal y como se indicó en el capítulo que nos antecede con la Nueva Gestión Pública y la teoría del Nuevo Servicio Público, se promueve la participación de las personas en las

⁹⁸ S. Muñoz Machado, Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista De Administración Pública*, 1977, 84, p. 520.

⁹⁹ N. Bolaños Espinoza y E, Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica. 2010, p.11

¹⁰⁰F. Pindado Sánchez, *Participación ciudadana para una Administración deliberativa* Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 1st ed., 2009, p. 124.

cosas públicas, de esta manera, la Administración Pública asume el rol de servir y facilitar la participación.¹⁰¹

Para definir participación ciudadana y lo que implica, se hace necesario partir del concepto de ciudadanía. Al hacer referencia a la ciudadanía se puede llegar a múltiples definiciones lo cual precisamente dependerá del contexto histórico- político en el que se desarrolle esa participación.

Etimológicamente, la palabra participación proviene del latín “*partem capere*”, que se entiende como “tomar una parte” o “tomar parte”. Guanchez, en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo, define técnicamente a la participación ciudadana como “(...) un proceso social, continuo y dinámico por medio del cual los miembros de una sociedad, a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas en las cuales se encuentren representadas todos los miembros de la comunidad”.

Agrega que la participación ciudadana puede definirse como la actuación de los ciudadanos en las actividades públicas, con la intención de que prevalezcan los intereses sociales, defender y garantizar los derechos colectivos o difusos por medio del acceso a los diferentes mecanismos con los que el ciudadano es tomado en cuenta por la Administración Pública en materias que le afectan directamente o indirectamente.¹⁰²

Es así que la etimología de la palabra participación es de gran relevancia para tomarla como punto de partida para su conceptualización, para ello, Robirosa indica que participar viene de la palabra “parte”, la cual se compone de tres elementos: “ser parte, tomar parte y tener parte”, estos elementos que conforman la palabra participación puede llevar a diferentes sinónimos de la misma, como el de la participación pública; sin embargo, la participación ciudadana hace referencia a algo de mayor alcance como la inclusión y la diversidad cultural, pues implica mayor intervención en el Estado.

Una de las dificultades respecto al concepto de participación ciudadana es que no existe una relación única entre la sociedad y el poder político, lo que dificulta precisar los diferentes

¹⁰¹ M. González Ramírez, J. Gascó Gascó y J. Llopis Taverner, Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local. *Auditoría Pública*, 58, 2012, p. 32-33.

¹⁰² A. Rodríguez García, A. Canónico Sarabia y A. Guanchez, El control y la responsabilidad en la Administración Pública, Caracas: Centro de Adiestramiento Jurídico "Cajo", 2012, pp. 185-186.

campos de acción de la participación ciudadana, esto es más elemental de lo que parece, pues depende de los alcances e interpretaciones que se le da al concepto, así serán las funciones asignadas a la participación ciudadana.¹⁰³

Para otros, el concepto de participación ciudadana es impreciso y supeditar su significado a la comunidad y actividad en la que se participara. De ahí que participar puede ser definido como “(...) tomar parte de un proceso de formulación, desarrollo e implementación de políticas públicas (...)”, que no solo significa votar sino involucrarse ya sea formal o informalmente en los problemas locales. Otro concepto de participación, es aquel que se ha definido como “(...) el mero intercambio de información ya sea de forma ascendente, descendente o cualquier consulta de los ciudadanos (...)”.¹⁰⁴

Cepeda Sánchez, en su artículo “La participación ciudadana en la administración pública”, define la participación ciudadana como la posibilidad que tiene el ciudadano a formar parte de las decisiones que afectan sus intereses mediatos o inmediatos, ya sea a nivel individual o grupal, es decir, por medio de las asociaciones que pertenecen.¹⁰⁵

En ese sentido, se ha indicado que se entiende por participación el proceso de intervención de la sociedad civil (individuos o grupos organizados) en las decisiones y acciones que los afectan a ellos en su entorno, es decir, contempla la movilización de estos intereses por parte de la sociedad civil en las actividades públicas, por lo que se afirma que la participación ciudadana tiene su terreno fértil en la gestión pública, pues lo que busca es mejorar su funcionamiento lo que definitivamente se asocia con la idea de modernización del Estado¹⁰⁶.

García de Enterría, respecto a la participación ciudadana, señala que existe una gran sensibilización sobre el tema, destaca que hay una gran entelequia social y política en la

¹⁰³ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica. 2010, pp. 12-14.

¹⁰⁴ M. González Ramírez, J. Gascó Gascó y J. Llopis Taverner, Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local. *Auditoría Pública*, 58, 2012, pp. 33-34.

¹⁰⁵ G. Camacho Cepeda, La participación ciudadana en la Administración Pública. *Revista De Derecho de La Universidad Católica De Valparaíso*, XVIII, 1997, p. 377.

¹⁰⁶ F. Marquéz B, Participación ciudadana en la gestión pública. *Temas Sociales*, 2001, 41, p. 3.

actualidad acerca de ello. Identifica la participación desde el ciudadano en el funcionamiento de la administración la “uti singulus”, es decir, como titular de derechos o intereses propios y la “uti socius” ó “uti cives” cuando hace referencia a la participación de la persona como miembro de la sociedad que se ve afectado por el interés general. Continúa, sobre esto mismo, apuntando que el que lucha por su derecho defiende el orden jurídico general y el ciudadano que actúa como miembro de la sociedad y se preocupa por la “res pública” lo hace con frecuencia en su interés propio, es decir, en el interés singular.¹⁰⁷

Respecto a ello se indica que la participación individual tiene sus fundamentos en los principios democráticos participativos, y que la participación es producto de las relaciones jurídicas bilaterales entre el Estado-ciudadano que se trasladan posteriormente al ámbito administrativo. Entre tanto, la segunda forma de participación que se desprende es desde la posición en la que el ciudadano se adopta como miembro activo de la sociedad.

Lo anterior lleva a otro elemento que viene a definir que la participación, no es más que la naturaleza de los intereses particulares o grupales, los cuales orientan la participación de las personas. En el tanto estos afecten los intereses sociales que trascienden la esfera de los individuales como, por ejemplo, cuando se está ante situaciones del medio ambiente o se está ante meros intereses particulares que únicamente le afectan al individuo.¹⁰⁸

Esto lleva a plantear dos dimensiones sobre la participación ciudadana, la primera de ellas donde la presenta como medio de socialización de la política y la otra cuando se presenta como medio para ampliar el campo de lo público hacia las personas, es decir, cuando la sociedad civil busca fortalecer ese vínculo. Este último concepto se da en razón que los individuos se organizan en diferentes organizaciones civiles cuya función es la defensa de los intereses sociales.

En cuanto a la primera dimensión, se visualiza como una interacción clara entre el Estado y los individuos de la sociedad civil, donde estos ingresan o penetran en el Estado, lo que implica asumir que la participación ciudadana es cuando las personas forman parte de las

¹⁰⁷ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, p. 86.

¹⁰⁸ G. Camacho Cepeda, La participación ciudadana en la Administración Pública. *Revista De Derecho De La Universidad Católica De Valparaíso*, XVIII, 1997, p. 377.

decisiones, por ende, se involucran en las disposiciones estatales y se constituyen en los representantes de los intereses sociales.¹⁰⁹

Es aquí donde es necesario hacer una pausa, ya que para efectos de esta investigación es preciso evidenciar que, si bien, cuando se habla de participación ciudadana la mayoría de las personas lo asocian con la representación política y participar en los procesos electorales, así lo afirma el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, al indicar que la palabra participación casi siempre se entiende como si fuera únicamente electoral, en el sentido de que es la intervención de cada individuo en la elección de las autoridades por medio de los miembros de un país, región o municipio.¹¹⁰

A pesar de que normalmente se piensa que participación ciudadana es sinónimo de participación política, esta forma de participación está vinculada con la extensión del derecho de participar, que se basa en el reconocimiento de que el ciudadano alcanzó la mayoría de edad y por ende, puede decidir libremente su vida personal y colectiva, con potestad de elegir el gobierno que lo dirigirá.¹¹¹

Es evidente que la actividad política se diferencia de la ciudadana, en cuanto supone el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas, debido a un acuerdo general en el que se establece que las elecciones son la principal forma de integración y que por ellos se dé la participación ciudadana, minimizando su concepto, pues significa involucrarse activa y conscientemente en pro de la igualdad y en la protección de los derechos humanos personales y colectivos¹¹²

¹⁰⁹ N. Cunnil Grau, Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica, San Salvador: FUNDAUNGO, 2003, p. 4.

¹¹⁰N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, pp. 11-14

¹¹¹M. Villarreal Martínez, Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo certamen de Ensayo Político, I, s.f., p. 31.

¹¹²Bolaños y Segura, Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís. pp. 11-14

Pindado, sobre la actividad política, señala que la democracia no es solo votar y elegir representantes, sino es actuar como ciudadano activo de la comunidad de la cual forma parte, a efecto de que desde esa posición pueda promover, acciones, diálogos, debates, seguimiento y control de las actividades de los representantes.¹¹³

Es así como la participación ciudadana corresponde a la intervención de las personas en los asuntos de interés de todos, pero es evidente que esta actitud no es equiparable a participar activamente en la política, entendiendo esta como la intervención de los ciudadanos en querer incorporarse a los partidos políticos para llegar a órganos de representación tales como parlamentos, concejos municipales, entre otros.¹¹⁴

Es evidente que el demarcar el concepto de participación ciudadana puede llevar a diferentes concepciones, por lo que se hace necesario partir desde diferentes aristas: la participación ciudadana desde la participación política, que se materializa en las elecciones de los representantes, tal y como se ha acotado en las líneas anteriores; y la participación en que el ciudadano participa y se relaciona con los poderes públicos, ya sea porque lo mueve un interés propio o por un interés general.¹¹⁵

Por su parte, Guanchez obliga precisar el concepto de participación ciudadana en relación con el ordenamiento jurídico. Indica que se puede observar desde tres vertientes, la primera como derecho que le asiste a todo ciudadano a intervenir en algunas circunstancias. La segunda vertiente se presenta como principio informador sobre el actuar de la Administración y por último, como un trámite existente en el seno de los diferentes procedimientos.¹¹⁶

¹¹³ F. Pindado Sánchez, *Participación ciudadana para una Administración deliberativa*, Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón. 1st ed., 2009, p. 124.

¹¹⁴ Bolaños y Segura, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*, p. 11-14.

¹¹⁵ J. Eyre de Lorenzo, *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona. 2015, p. 26

¹¹⁶ A. Rodríguez García, A. Canónico Sarabia y A. Guanchez, *El control y la responsabilidad en la Administración Pública*, Caracas: Centro de Adiestramiento Jurídico "Cajo", 2012, pp. 185-186.

Otra definición de participación ciudadana, citado por Eyre Lorenzo es la de Castellá que viene a indicar que participar es “(...) concurrir en el proceso de adopción de determinadas decisiones de los poderes públicos por parte de los ciudadanos (...)”.¹¹⁷

Es así que un requisito “sine qua nom” de la participación ciudadana es la intervención del individuo en las cosas de interés de todos, de ahí que Bolaños Espinoza y Segura Esquivel indiquen que para que pueda ejercerse la participación ciudadana es necesario que la ciudadanía tenga derecho a ser informada de forma regular y oportuna, pero además que esa información sea entendible para que puedan ejercer el derecho. Ergo, que tenga derecho a escoger no solo a sus representantes, sino también a decidir en la toma de decisiones de las cosas públicas.¹¹⁸

He aquí un elemento esencial para la participación y es que deben de existir las condiciones de igualdad para estar ante una participación, constituyéndose en el elemento esencial para obtener la información precisa. Para que realmente se esté ante un proceso serio y responsable de toma de decisiones es imprescindible una participación informada de los actores, aunado a esto, esa información tal y como se acotó debe de ser mediada con el objetivo de que pueda ser comprendida por cualquier persona, sea que tenga o no conocimientos técnicos, además, la difusión de esa información debe de realizarse por los canales idóneos y debe de darse el acompañamiento necesario para procesarla por parte de los participantes. De ahí es que se afirma por muchos estudiosos de este tema que la información es considerada el primer peldaño de la participación.¹¹⁹

Mora Portuguez y Salas Víquez ubican la participación ciudadana dentro del Estado democrático de derecho, consiste en “las actividades desplegadas por el conjunto de actores sociales que conforman la sociedad civil para la consecución de acciones comunes

¹¹⁷ J. Eyre de Lorenzo, Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona. 2015, p. 27

¹¹⁸ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica. 2010, p. 14.

¹¹⁹ J. Mora Portuguez y S. Salas Víquez, Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica. San José, Costa Rica, 2007, p. 16.

que les involucran directa o indirectamente”. Para ello emiten una serie de premisas respecto al concepto de participación ciudadana, entre las cuales se puede citar:

- i. Un proceso que busca transformar las relaciones de poder, con la intención de incrementar y redistribuir las oportunidades para que los distintos actores tomen parte en los procesos de decisión.
- ii. Dicho proceso nace de las necesidades individuales y colectivas, lo que hace que se desarrolle en escenarios y momentos específicos.
- iii. Ello conlleva que la participación no sea homogénea por lo que alcanzan diferentes niveles y formas de expresión.
- iv. Parte de la existencia de agrupaciones que privilegian intereses colectivos por encima de los individuales, lo que en consecuencia significa la intervención activa de la población civil en el proceso de construcción de su vida social.

Estos mismos actores citando a Linares, quien conceptualiza la participación ciudadana como “(...) tener la capacidad de decidir, controlar, ejecutar y evaluar los procesos y sus proyectos (...)”, y por lo tanto, “(...) si no hay capacidad de decisión y control, se estaría hablando sólo de una participación reactiva en lugar de una auténtica: sustantiva y pro-activa (...)”.

Con base en esas definiciones, se puede llegar a indicar que un requisito para decir que se está ante una participación ciudadana efectiva, es cuando dentro de un proceso social se comparte el poder de tomar las decisiones entre todos los sectores involucrados.¹²⁰

A partir de estas definiciones se puede encontrar una misma raíz y es la participación de la persona en los asuntos de su interés; sin embargo, González Ballar agrega al concepto de participación ciudadana un elemento que a nuestro juicio lo diferencia de los otros, y es que indica que la participación permite el desarrollo pleno del ser humano. Al respecto y citado por Etcheverry define a la participación ciudadana como aquel proceso gradual mediante el cual: “(...) se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma

¹²⁰J. Mora Portuguez y S. Salas Víquez, Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica. San José, Costa Rica, 2007, p. 15.

colectiva en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afecten en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (...).¹²¹

Estas concepciones permiten concluir que con la participación ciudadana se busca complementar las decaídas formas de legitimación de la Administración, donde el ciudadano va a tener una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de la propia estructura de la Administración Pública, eliminando la radical contraposición anterior entre Estado y sociedad.

Es claro que con la participación no se va a eliminar o sustituir totalmente la decisión soberana e irresistible que regula la ley, sino más bien, el ciudadano ejercerá el derecho originario de la soberanía, ya que participará junto a la Administración en la definición de los asuntos del interés general.

Esto cambia el modo de participación que se tenía años atrás pues como bien lo indica Muñoz Machado: "(...) El ciudadano ya no interviene sólo, según era tradicional, para defender sus personales intereses, sino para tomar parte en las decisiones que afectan a la comunidad en que vive (...)".¹²²

Es así como se percibe que la participación de las personas tiene un cambio de lo que era en el pasado, pues no es solo participar por los intereses individuales o colectivos, sino también para tomar parte y aportar soluciones de las decisiones de la comunidad, claro está en pleno respeto de las competencias de las instituciones públicas.

De ahí que García de Enterría, indicaba:

(...) Quien <lucha por su derecho> defiende con ello el orden jurídico general, y aún más especialmente cuando invoca el tipo de derechos subjetivos públicos a los que

¹²¹ C. Etcheverry, Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. *Interações (Campo Grande)*, 9(2), 2008, p. 182

¹²² S. Muñoz Machado, Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista De Administración Pública*, 84, 1977, 520, p. 532.

hemos llamados más atrás reaccionales, que le permite imponer a la Administración la observancia de todo su ordenamiento objetivo. A la vez quien actúa como ciudadano, como miembro de la sociedad quien la res publica no es ajena, lo hace con frecuencia con la atención puesta en su propio interés singular.¹²³

De conformidad con lo desarrollado, se concluye que la participación ciudadana puede verse aplicada en diferentes ámbitos. En ese sentido se tiene el hecho de obtener información sobre un tema o decisión específica, emitir una opinión sobre algún aspecto de interés son formas de participación, así como participar en iniciativas que contribuyan a soluciones de un problema, o cuando se fiscaliza el cumplimiento de acuerdos y decisiones. En fin, al referirse a participación es inevitable afirmar que es uno de los medios para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia de un territorio.¹²⁴

Con base en dichos criterios se le da a la participación una dimensión más operativa, al afirmarse que es “(...) tener la capacidad de decidir, controlar, ejecutar y evaluar los procesos y sus proyectos (...)”. Mora Portuguez y Salas Viquez agregan que si en una participación no hay capacidad de decisión y control, se estaría únicamente ante una participación reactiva en lugar de una participación auténtica, sustantiva y pro-activa, englobando nuevamente que la participación ciudadana es un proceso social donde el poder de la toma de decisiones es compartido por todos los sectores.¹²⁵

Como bien lo señala Eduardo García de Enterría, la participación es “una gran entelequia social y política de estos tiempos”, pues se está en una “Partizipationeuphonix”, es decir, en una ideología de la participación. Esta importante distinción hace al aclarar que cuando se hace referencia a la verdadera participación del ciudadano es cuando este incursiona en el funcionamiento de la administración como miembro de la comunidad “*uti socius*” “*uti civies*”, en otras palabras, que se ve afectado por el interés general y no porque es parte de

¹²³E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, p. 86.

¹²⁴H. Bustamente Soto, *Participación y control ciudadano en la gestión pública (Especialización)*. Universidad Militar Nueva Granada, 2013, pp. 6-7.

¹²⁵J. Mora Portuguez y S. Salas Viquez, *Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica* San José, Costa Rica: Unidad de Política y Gestión Ambiental y Unidad de Comunicación, UICN Mesoamérica, 2007, p. 15.

algún procedimiento de la Administración, el sentido en que participa es por un interés propio.

En este aspecto, el que lucha por su derecho y aún más si invoca un derecho subjetivo o también conocido como reaccionales está defendiendo al ordenamiento jurídico. Ahora bien, el ciudadano que actúa interesado en las cosas públicas, en el sentido de que estas no le son ajenas, su actuación es con base en su mayoría por su propio interés singular.

Prosigue, indicando que en las constituciones políticas de la mayoría de los países la representación se establece en el Poder Legislativo, pues constituyen los representantes del pueblo, además que es el poder que su papel principal es la creación de las leyes, de ahí que es concebido como el primer poder por su predominancia sobre el resto de los poderes. En otros países, como por ejemplo aquellos que posean la figura del jurado, un legado de la práctica inglesa, suponía una forma de intervención ciudadana en la función de juzgar y tener las personas participación. Otros reconocimientos que se ven en algunas constituciones, más que todo en la parte dogmática son las que se conocen como “libertades comunales” o municipales donde se habilita la participación ciudadana sea directa o indirectamente; sin embargo, esto no implicaba la realidad de la participación, pues estas eran en sí complejas.

Afirma García de Enterría que la limitación del principio de participación ciudadana no refleja con exactitud la realidad de la Administración. Achaca ello a las diferentes técnicas de participación, que eran varias, complejas y poco desarrolladas. Este aspecto ha cambiado, primero porque se ha dado una interiorización del poder en la sociedad, cambiando la antigua práctica de separación entre sociedad y Estado. Como segundo término se establece una exigencia de desalinear el poder, de romper el secreto, y con él la autonomía burocrática donde se rompe la identidad entre gobernantes y gobernados. Finalmente, la conveniencia, como técnica elemental de eficiencia, a efecto de sustituir la tradición de la administración autoritaria con una administración participada o concertada.

Es por ello que la idea de participación de los administrados en los diferentes procesos de decisión establece una forma de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, además de obtener un nuevo consenso, una legitimidad nueva que permite constituir, la

ideología participativa un verdadero contrapunto al desarrollo de los sistemas burocráticos.¹²⁶

Sánchez Sánchez señala que la participación ciudadana se reconoce como un derecho de los ciudadanos el cual que se visualiza por medio de diferentes figuras como la iniciativa legislativa o en la elaboración de leyes. Agrega que supone una obligación para los poderes públicos los cuales deben de promover la participación para la elaboración en las políticas públicas. Prosigue indicando que esa participación no solo debe ser colectiva o asociativa, sino también individual. Con esta nueva interpretación de la cláusula del Estado social y de los derechos sociales se establece que los ciudadanos deban estar presentes y ser informados sobre lo que desarrollan las Administraciones.¹²⁷

Ahora bien, las diferentes concepciones sobre participación ciudadana evidentemente indican que no es un concepto neutral, pues la forma en que se define, entiende y aplica que la participación ciudadana dependerá de las diferentes realidades sociopolíticas, geográficas, de tiempo e incluso de la normativa vigente en el momento de que se ejerce la misma.¹²⁸

Definitivamente, lo que se entiende por participación llevará sin lugar a dudas a conceptos imprecisos o como bien llamamos esos conceptos indeterminados, que al final de cuentas su precisión estará sujeta a distintos factores tal y como se ha acotado.

Es claro que cuando se está definiendo participación, ineludiblemente se está partiendo de “(...) tomar parte de un proceso de formulación, desarrollo e implementación de políticas públicas (...)”, es un verdadero involucramiento formal o informal en los problemas del país o de la comunidad. Participar, por tanto, implica involucrarse, intercambiar información, consultar, cogestar, en fin tomar parte de aquellas decisiones que van a tener algún impacto en la vida de los ciudadanos.¹²⁹

¹²⁶ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, p. 87-88.

¹²⁷ H. Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbares, 2019, p.378.

¹²⁸ A. Díaz Aldret, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI (2), 2017, p. 342-343.

¹²⁹ M. González Ramírez, Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local. *Auditoría Pública* No. 58, 2012, pp. 33-34.

Como se ha evidenciado, existen múltiples conceptos de participación ciudadana que llegan a darle contenido a este derecho, en ese sentido y aras de la investigación aquí planteada, se puede llegar a hacer algunas inferencias que buscan resaltar las ideas centrales para lograr una aproximación del concepto de participación ciudadana, en esa síntesis se puede decir:

- Definitivamente, la participación está íntimamente relacionada con el funcionamiento del sistema democrático de un país, pues es la forma en que cambia la forma de relacionarse el Estado con los ciudadanos.
- La participación es un asunto donde las personas intervienen en los diferentes procesos para la implementación de las políticas públicas, proyectos o normas de su interés o para su comunidad.
- Para que la participación pueda ser factible es indispensable que debe de haber una comunicación libre de obstáculos entre los integrantes de la sociedad civil y los diferentes entes u órganos estatales. Esto implica además el derecho de las personas de acceso a la información y de respuesta ante sus inquietudes por parte del Estado.
- Esto lleva a señalar la siguiente acotación, para afirmar que hay participación ciudadana efectiva, implica que los ciudadanos poseen el derecho de emitir opiniones, tener injerencia y ser parte de la construcción de los asuntos de su interés.
- Participación ciudadana presume una discusión entre los diferentes sectores interesados, pero basada en los principios de tolerancia, respeto a la diversidad y disenso.¹³⁰

En buena teoría, parece ser que existen todos los elementos y herramientas dispuestos para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de participar. Sin embargo, debe de indicarse que el hecho de que haya más formas de participación no es sinónimo de más democracia, pero, estos aspectos no son de desarrollo en esta investigación.¹³¹

¹³⁰N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, pp. 18-24.

¹³¹ M. González Ramírez, Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local. Auditoría Pública No. 58, 2012, pp. 33-34.

3. Principios de la participación ciudadana

Los principios generales del derecho son las premisas fundamentales jurídicas que buscan, con su aplicación, la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social; son el contenido básico del sistema, además de que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma congruente con un principio general será la que deba prevalecer¹³².

La participación ciudadana posee una serie de principios que vienen a darle contenido y a complementar este derecho. Ciertamente coinciden con los principios básicos de los sistemas democráticos. Entre los principios que complementan el derecho de la participación ciudadana se pueden citar:

3.1 Principio de transparencia

De la lectura de varias definiciones dadas por juristas, se puede definir el principio de transparencia como aquel que le garantiza a los administrados el derecho de saber o conocer los pormenores de la función pública, el derecho a controlar y a ser partícipes activos de las decisiones de la Administración Pública. Se deduce que el principio de transparencia se refiere a la obligación de las Administraciones públicas de abrir canales permanentes y fluidos de información y comunicación con los ciudadanos y al derecho correlativo de estos de saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización y funciones administrativas.

Se indica que hay transparencia activa, cuando se da una acción proactiva del Estado de presentar información determinada como mínima sin que las personas tengan que solicitarla. Es decir, implica que las entidades públicas darán a conocer a los ciudadanos, de forma sistemática y permanente, aun sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, utilizando para ello el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.

Por otro lado, la transparencia pasiva implica el derecho de toda persona o institución que

¹³² R. Sánchez Vázquez, *Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación*, México, Porrúa, 2004, p. 101.

posea interés de solicitar, acceder y recibir en tiempo oportuno toda la información que obre en poder de los órganos públicos requerido, con la consecuente obligación del órgano de proporcionar la información solicitada. Es decir, implica una solicitud, un tratamiento y entrega de información, caso a caso, y por eso es especialmente importante diseñar un procedimiento sencillo y eficiente, contemplar supuestos de información que no serán divulgados, estableciendo parámetros de entrega indebida.¹³³

En ese sentido, este principio consiste en “(...) una diseminación de la información tal, que la totalidad de los individuos estén enterados de las acciones de la administración relativas a los intereses de los ciudadanos (...)”. Este principio viene a complementar el derecho de participación, en el tanto este debe ser concebido como un proceso completo que incluya el derecho a ser escuchado y a tener respuesta pronta y cumplida de la administración.¹³⁴

3.2 Comunicación

Este principio se lleva a partir de un flujo libre de la información para lograr un mejor acercamiento entre el Estado y la ciudadanía. Es evidente que previo a la toma de decisiones las personas tienen derecho a ser consultadas y debidamente comunicadas de las decisiones que se tomarán, evitando con ello que ninguno de los actores se sienta excluido y por el contrario que todos participen.¹³⁵

3.3 Adecuación tecnológica

La información es en definitiva esencial para la participación. La labor de las nuevas tecnologías en este campo es importante, pues viene el internet a jugar un papel que facilita el intercambio de información entre la Administración y la ciudadanía, es decir, pasa a ser

¹³³ P. Spano Tardivo, El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe, *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*. N° 1, 2016, pp. 236-240.

¹³⁴ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, p. 16.

¹³⁵ Bolaños y Segura, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*, p.16

un mecanismo idóneo para esa transparencia administrativa que tanto se aspira.¹³⁶

Es así que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) pueden llegar a ser un instrumento importante para la ciudadanía, pues aportan agilidad, rapidez y crean nuevos espacios de participación y de interacción. Otro aspecto importante es que proporcionan un dimensionamiento de las variables tiempo y lugar, creando nuevas posibilidades en la escala que va del aquí y ahora de una actividad presencial a un desde donde y cuando quiera y pueda.

Además de las TIC, se debe de considerar que el internet, la Web, la red de redes, y su evolución las denominadas redes sociales (web 2.0), vienen a propocionar un nuevo campo en la construcción de redes, de comunidades, de espacios virtuales colaborativos, de conocimiento, sin precedente que aportan espacios de interacción para la ciudadanía.¹³⁷

Es un hecho que desde que aparecieron las TIC, estas han sido una herramienta de provecho para diferentes actores, ya que las mismas han sido utilizadas como canal de comunicación (radio-televisión). Sin embargo, con la Web y en especial con la Web 2.0, o web sociales, se han potenciado nuevas formas de interacción que han llevado a apoyar los procesos de participación diseñados desde las instituciones como dinámicas de participación surgidos desde la ciudadanía con la motivación de influir en la Administración.¹³⁸

Muy de la mano con el principio de comunicación, está el principio de la adecuación tecnológica, ya que se debe brindar una mayor calidad, accesibilidad de la información y eficacia de la información de la gestión pública, buscando con ello que los poderes públicos adapten y den un paso a la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información para dar mayor herramientas de comunicación para la participación más efectiva de los ciudadanos.¹³⁹

¹³⁶ Z. Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, in, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, p. 81.

¹³⁷ Agenda de Innovación Local-Asociación de Municipios Vascos, 'Egobernanza, Participación Ciudadana E Innovación', p.10

¹³⁸ Agenda de Innovación Local-Asociación de Municipios Vascos, 'Egobernanza, Participación Ciudadana, E Innovación', p.12.

¹³⁹ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2019.

3.4 Responsabilidad

Con la participación de las diferentes personas, se ubican tanto aquellos que toman las decisiones y a los particulares que tienen la posibilidad de solicitar la información y pedir rendición de cuentas por sus actuaciones, lo que evidencia el cumplimiento de los deberes y derechos cívicos. Constituyéndose en un deber del Estado que debe contribuir a la formulación de los diferentes mecanismos democráticos de participación ciudadana reforzando con ello el compromiso de los ciudadanos en la definición de un destino colectivo, lo cual conlleva la responsabilidad de parte de la Administración Pública de cumplir con establecer los mecanismos que permitan la participación pública y con ello propiciar la responsabilidad de las personas de participar en las cosas de todos.¹⁴⁰

3.5 Corresponsabilidad

Este principio establece que la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos.

3.6 Respeto a la diversidad y no discriminación

En los diferentes procesos de participación ciudadana se deberá respetar las particularidades, características y las diferentes necesidades de la población indígena, afrodescendiente, así como la de los grupos social y culturalmente diverso.¹⁴¹

Bolaños Espinoza agrega respecto a este principio, que es el que busca reconocer las diferencias que existen entre todas las personas, pues se encuentra íntimamente relacionado con la noción de tolerancia, ya que al integrarse todos los actores en los procesos de participación sin ningún tipo de exclusión, se logra la integración plena de la sociedad civil, logrando con ello una participación efectiva y auténtica. Asimismo, citando a Chacón Castro, quien adiciona dos principios más de la participación ciudadana, el de la “universalidad” para lo cual señala que la participación ciudadana es universal pues se nutre

¹⁴⁰ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, pp. 15-18.

¹⁴¹ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 5.

de todo lo que es importante para las personas y por ende del Estado, en el sentido de que se pueda participar en el control y asignación del poder social, político y económico. Complementando este principio, está el “principio expansivo”, definiendo que la participación debe de ser progresiva, incorporando nuevos ámbitos y buscando su permanencia.

Si bien sobre estos principios se establece el derecho de participar activamente en las decisiones del Estado, existen ciertos derechos que vienen ineludiblemente a relacionarse y complementar la participación, entre los que cabe citar el derecho de fiscalizar a las autoridades, el derecho de apoyar y colaborar con la gestión de la administración y el derecho a participar en la elaboración de normas. A la suma de estos derechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense es indiscutible que al derecho de participación se debe sumar el derecho de acceso a la información, el de transparencia y rendición de cuentas, todos ellos en suma vienen a hacer realidad el derecho de participación.¹⁴²

4. Construcción propia del concepto de participación ciudadana

Como ya se indicó, la participación ciudadana es un constructo que no es fácil de precisar y darle contenido, pues va a depender de diferentes aspectos para llegar a su definición.

Puede observarse en el punto primero de este capítulo se hace un esbozo de diferentes conceptos de participación ciudadana. La mayoría de las definiciones tienen aspectos en común; sin embargo, uno de ellos y que se quieren destacar es que el concepto dependerá del contexto sociopolítico del momento y del lugar donde se quiere ejercer ese derecho.

Lo que sí es evidente es que para hablar de participación ciudadana, ineludiblemente hay que hacer referencia a tres principios que llenan de contenido la participación ciudadana y que están consagrados en la Constitución Política de Costa Rica, es lo que llamo las tres patas del banco de la participación ciudadana.

¹⁴²N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, pp. 15-18.

El principal soporte está conformado por el principio de acceso a la información esta es la pata del centro, es la que da la estabilidad a las otras dos patas y es la que permite la incorporación de los otros dos principios. Las patas laterales las componen los principios de transparencia y de publicidad, sin duda, la confluencia de estos tres principios permitirá contar con una fluida y verdadera participación activa de las personas.

El principio de acceso a la información constituye el principio que permite el desarrollo de los otros (otras dos patas), este principio ha tenido un gran desarrollo a nivel de legislación, doctrinal y jurisprudencialmente.

La doctrina italiana ha indicado que es un derecho humano de cuarta generación, propio de una democracia más madura. Sin embargo, para el caso de Costa Rica, este derecho está contemplado en el ordenamiento jurídico desde 1949, pues el Constituyente lo plasmó expresamente en la Constitución Política.

Es así que el artículo 30 de la Carta Magna de Costa Rica regula el derecho de acceso a la información y establece, en primer lugar, que cualquier sujeto activo, es decir, toda persona tiene el derecho de acceso a la información sin que deba de demostrar el interés que le asiste para obtenerla, pues el artículo constitucional lo que plasma es la garantía al libre acceso a las personas a los departamentos administrativos.

En virtud de ello es que se indica que el derecho de acceso a la información administrativa es un mecanismo de control en manos del ciudadano. Así, la misma Sala Constitucional ha indicado:

(...) que le permite a estos, **ejercer un control óptimo de la legalidad y de la oportunidad, conveniencia o mérito y, en general, de la eficacia y eficiencia de la función administrativa desplegada por los diversos entes públicos.** Las administraciones públicas eficientes y eficaces son aquellas que se someten al control y escrutinio público, pero no puede existir un control ciudadano sin una adecuada información. **De este modo, se puede establecer un encadenamiento lógico entre acceso a la información administrativa, conocimiento y manejo de ésta, control ciudadano efectivo u oportuno y administraciones públicas eficientes.** El derecho de acceso a la información administrativa tiene un profundo asidero en una

serie de principios y valores inherentes al Estado Social y Democrático de Derecho, los cuales, al propio tiempo, actúa. (El resaltado no corresponde al original)¹⁴³

Como se observa, es evidente el espíritu del Constituyente al consagrar este derecho del ser humano referido a una libertad pública individual, como la forma de que el ciudadano pueda ejercer un control de la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, estableciendo una ecuación de paridad entre ciudadano y la Administración Pública, pues con dicho derecho, el ciudadano toma parte activa en las tareas públicas y, por ende, puede participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. Por ello, la Sala afirma que es un derecho humano el cual lo califica de “(...) inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que la información significa participación (...)”¹⁴⁴

De tal manera, la Sala Constitucional destaca lo relevante del acceso a la información cuando el ciudadano cuenta con un cúmulo de información acerca de las competencias y servicios administrativos, afirmando que se hace más efectiva la participación ciudadana. Al respecto los señores magistrados afirman que para que se de una participación ciudadana efectiva y directa en cuanto a la gestión y manejo de los asuntos públicos es necesario que se cuente con un bagaje importante de información acerca de las funciones y servicios de la administración. Agregan, que el principio democrático se ve fortalecido cuando diversos grupos (sociales, económicos y políticos) participan activa e informadamente en la formación y ejecución de la voluntad política.

Prosiguen indicando que este derecho es una herramienta indispensable para la vigencia plena de los principios de transparencia y publicidad administrativas. El contenido del derecho de acceso a la información administrativa se compone de una serie de facultades tales como: a) acceso a los departamentos, dependencias, oficinas y edificios públicos; b) acceso a los archivos, registros, expedientes y documentos físicos o automatizados –bases de datos ficheros-; c) facultad del administrado de conocer los datos personales o nominativos almacenados que le afecten de alguna forma, d) facultad del administrado de rectificar o eliminar esos datos si son erróneos, incorrectos o falsos; e) derecho de conocer

¹⁴³Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 2120-2003 de trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.

¹⁴⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 3074-2002 de las quince horas veinticuatro minutos del dos de abril del dos mil dos.

el contenido de los documentos y expedientes físicos o virtuales y f) derecho de obtener, a su costo, certificaciones o copias de los mismos.¹⁴⁵

De tal forma, el derecho de acceso a la información viene a constituir uno de los elementos esenciales para que el ciudadano pueda promover una participación ciudadana, tal y como se contempló en el artículo 9 de la Constitución Política, antes mencionado, de ahí se desprenden tres facultades esenciales de quienes lo ejercen: la facultad de recibir, de investigar y de difundir información.

Dichas facultades fueron desarrolladas por la Sala Constitucional, en la resolución ya citada, la No. 3074-2002, las cuales se refieren al ejercicio de la potestad de cofiscalización o de control que el pueblo detenta en la individualidad de cada ciudadano.

La primera facultad es la de recibir información, se refiere a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones de interés público, asequible para todos. Deben de ser hechos importantes cuyo conocimiento esté dirigido a formar opinión y a fomentar la participación del ciudadano, es requisito esencial que la información sea completa, veraz y entendible para el ciudadano.

Por su parte, la facultad de investigación se refiere a la posibilidad de indagar de una forma libre y directa al acceso de las fuentes de información.

Por último, la facultad de difundir se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones; facultad que solo puede ejecutarse en sentido positivo pues no se contempla la posibilidad de "no difundir" informaciones o noticias.

Se puede afirmar que el derecho de acceso a la información constituye una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer en mayor o menor medida su participación en las tareas públicas, este derecho reviste una especial trascendencia, que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares del Estado Social y Democrático de Derecho.

¹⁴⁵Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 2120-2003 de trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.

En lo que respecta a las otras dos patas, la doctrina ha indicado que es en el Estado Social y Democrático de Derecho donde los principios de transparencia y publicidad vienen a consolidar la democracia como forma de gobierno, de ahí que dichos principios forman parte esencial del Estado, ante lo que Gregorio Arena ha afirmado “(...) no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia y a la inversa”.¹⁴⁶

Estos principios de transparencia y publicidad son consustanciales. En lo que respecta al principio de publicidad, dicta una regla básica de la cual debe de partir toda la Administración Pública, y es que todos sus actos deben de difundirse o divulgarse, excepto aquellos que por ley no están permitidos.

Se debe de partir nuevamente del artículo 30 de la Constitución Política de Costa Rica, en dicho numeral se garantiza el libre acceso a los “(...) departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público (...)”, derecho fundamental que en la doctrina costarricense le ha denominado “derecho de acceso a la información administrativa”, y que emana del principio de publicidad que cubre a la actuación administrativa, en tanto sea objeto del interés público.

De esta forma, el principio democrático que permea toda la estructura política y administrativa del Estado determina la necesidad de que los ciudadanos estén debidamente informados del acontecer político y administrativo. Un derecho que se ejerce frente al poder público, constituyéndose en un límite para éste. De ahí que se afirma que es vital para el derecho de participación.

El principio de publicidad tiene como manifestación básica la publicación de las normas jurídicas y de los actos de la Administración Pública. La Sala Constitucional de Costa Rica ha considerado que el principio de publicidad “(...) consiste en una forma de control social de los administrados (...)”¹⁴⁷ sobre la administración y los legisladores, control que no podría efectuar si la Administración actuará bajo el principio del secretismo.

¹⁴⁶G. Arena, Transparencia Administrativa y Democracia. *Revista Vasca de Administración Pública*, No.37, 1993.

¹⁴⁷Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3771-99 de las diecisiete horas cincuenta y uno minuto del diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y nueve.

Así, el principio de publicidad adquiere relevancia en el derecho constitucional consagrado en el artículo 30, antes citado, donde se establece como regla general el acceso a todos los archivos y expedientes administrativos, con las mismas excepciones que establece el ordenamiento jurídico, como son los casos de secreto de Estado o lo señalado como confidencial o de acceso restringido.¹⁴⁸

Es claro que existen diversos mecanismos para alcanzar mayores niveles de transparencia administrativa en un ordenamiento jurídico determinado, tales como: la motivación de los actos administrativos, las formas de su comunicación, publicación y notificación, el trámite de información pública para la elaboración de los reglamentos y los planes reguladores, la participación en el procedimiento administrativo, los procedimientos de contratación administrativa, entre otros. Sin embargo, una de las herramientas más preciosas para el logro de ese objetivo lo constituye el derecho de acceso a la información administrativa.

Es evidente el papel del principio de transparencia en el actuar del Estado, por lo que su aplicación irradia consecuencias en el ámbito de la Administración Pública, de ahí la famosa frase de que “estas deben ser verdaderas casas de cristal”.

Ahora bien, de la lectura de varios conceptos expresados por especialistas en la temática, se puede definir el principio de transparencia como aquel que le garantiza a las personas el derecho de saber o conocer los pormenores de la función pública, el derecho a controlar y a ser partícipes activos de las decisiones de la Administración Pública.

El principio de transparencia hace referencia a la obligación de las administraciones públicas para abrir canales permanentes y fluidos de información y comunicación con los ciudadanos y al derecho correlativo de éstos de saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización y funciones administrativas.

Se indica que hay transparencia activa, cuando se da una acción proactiva del Estado al presentar determinada información, fundamental para el fortalecimiento democrático en la

¹⁴⁸ Sobre el principio de publicidad Fernández Ramos, señala que la publicidad de la Administración no es solamente como organización vicarial, sino lo que pretende es la visibilidad, accesibilidad y por ende el control de los actos que emite la Administración. S, Fernández Ramos, Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 105, ISSN-e 0041-8633, 2002, p. 881.

medida que coadyuva a la generación de participación y confianza entre gobernantes y gobernados.

En otras palabras, la transparencia activa implica que las entidades públicas darán a conocer a los ciudadanos, de forma sistemática y permanente, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información

La transparencia pasiva implica a su vez el derecho de toda persona o institución, de solicitar, acceder y recibir en tiempo oportuno, toda la información que obre en poder de los órganos públicos requerido, con la consecuente obligación del órgano de proporcionar la información solicitada. Es decir, implica una solicitud, un tratamiento y entrega de información, caso a caso, y por eso es especialmente importante diseñar un procedimiento sencillo y eficiente, contemplar necesariamente supuestos de información que no será divulgada, estableciendo parámetros de entrega indebida.¹⁴⁹

Lo anterior lleva a confirmar que con estos principios se podrá obtener la información pública más fluida que permite la participación del ciudadano en asuntos de su interés logrando la legitimación de la democracia del país y con ello se reafirma que la soberanía reside en el pueblo. Al respecto la Procuraduría General de la República indicó en su Opinión Jurídica que:

Dado que estos derechos y principios son de raigambre constitucional, no cabe duda que el ciudadano debe contar con mecanismos que permitan exigir su respeto y que, por ende, la Administración debe actuar de manera de garantizar tal respeto. “Empero, esa exigencia se presenta en forma intensa en la Administración actual, por cuanto de ésta se predica la transparencia y cercanía con el ciudadano (sobre la transparencia en el accionar administrativo nos referimos en el dictamen N° C-335-2003 de 28 de octubre de 2003). En efecto, los procesos de modernización y racionalización de la Administración Pública han conducido a erigir la transparencia, la

¹⁴⁹ P. Spano Tardivo, El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe, *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*· N° 1, 2016, pp. 239-240.

claridad, la eficiencia y la publicidad como principios fundamentales del accionar administrativo. **El respeto de esos principios determina e impone el derecho de las distintas personas a conocer la actuación administrativa, a pedir explicaciones sobre dicho accionar y a que se divulgue la distinta información que en las oficinas administrativas conste. En consecuencia, cualquier interesado puede enterarse y examinar esa actuación, según conste en los registros y archivos administrativos. (...)** /La información es, entonces, un medio de propiciar la participación democrática en la gestión pública: "... es a través de esa interrelación entre los receptores pasivos de la información o de quienes la demandan, que se realiza no solo el pluralismo político, sino la intervención de un pueblo en la formación de proyectos que puedan afectar sus derechos fundamentales.... Sala Constitucional, N° 2331-96 de las 14:33 hrs. del 14 de mayo de 1996. (El resaltado no corresponde al original)¹⁵⁰

Es así como los principios de transparencia y publicidad se complementan debido a que el principio de transparencia constituye una extensión del principio de publicidad, el cual supone una posición activa de la administración, mientras que el principio de transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar sean conocidos por todos, sin velos, ni secretos, tanto pasiva como activamente, es decir, dejar ver y mostrar.¹⁵¹

De ahí que se afirme que la transparencia es uno de los presupuestos esenciales para la participación informada de los ciudadanos en asuntos de interés público, tanto en asuntos electorales como los públicos.¹⁵²

En concordancia con lo anterior, Ernesto Jinesta señala que la transparencia administrativa comprende no solo el manejo de la información pública, sino otros aspectos, entre los que cita las funciones administrativas, los esquemas de gestión y organización, el recurso

¹⁵⁰ Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República de Costa Rica OJ-102-2016 de fecha 05 de setiembre 2016.

¹⁵¹ A. Vivanco Martínez, Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado: Una normativa para Chile. Revista Chilena de Derecho, vol.35, 2008, pp. 371-391.

¹⁵² S. Fernández Ramos, La transparencia Pública: Pasado, Presente y Futuro, Revista Aragonesa de Administración Pública, Vol.51, 2018, p.224.

humano, los procedimientos y los medios que requieren de reforma para eliminar la opacidad de la Administración Pública.¹⁵³

La Sala Constitucional de Costa Rica ha hecho un desarrollo jurisprudencial vasto sobre ambos principios. Ha dicho, en reiterada jurisprudencia, que todos los entes y órganos de la administración deben de estar sujetos a estos principios constitucionales, los cuales deberán de ser la regla en todo su actuar. Afirma:

(...) Las organizaciones colectivas del Derecho Público –entes públicos- están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes y fluidos de comunicación o de intercambio de información con los administrados y los medios de comunicación colectiva en aras de incentivar una mayor participación directa y activa en la gestión pública y de actuar los principios de evaluación de resultados y rendición de cuentas actualmente incorporados a nuestro texto constitucional. (Artículo 11 de la Constitución Política)¹⁵⁴

De lo anterior se concluye que resulta evidente la relación intrínseca que se da en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho los principios de transparencia, publicidad y acceso a la información, de ahí que se afirme que estos tres principios conforman las patas del banco, pues al estar los tres principios concatenados se dará una verdadera participación ciudadana y por ende un control social por parte de los ciudadanos.

Esas patas del banco facilitan un Estado Social y Democrático de Derecho que asumió en este caso ser “participativo”, ello por la reforma constitucional al artículo 9, que agrega que el Gobierno de la República debe ser “participativo”. Con esta incorporación se obliga al sistema de organización política y administrativa, a fortalecer las tendencias de transparencia y establecer desde sus raíces un marco de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

¹⁵³ E. Jinesta Lobo, *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa*. Costa Rica: Juricentro, 2006.

¹⁵⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 2120-2003 de trece horas con treinta minutos del catorce de marzo del dos mil tres.

Ello es conforme con lo que señala Ricardo García, al indicar:

(...) El principio de transparencia se ha convertido en el contexto de un Estado democrático y de derecho en un requisito necesario en los procedimientos de decisión administrativos y en los de elaboración de las leyes, si se pretende crear una estructura de inclusión del ciudadano en la toma de decisiones políticas y administrativas. El ciudadano necesita información para que su participación en la toma de decisiones sea efectiva, y su impulso depende de que la idea de democracia no se entienda sólo en sentido formal y jerárquico, sino entendida como una concepción abierta a una participación efectiva en los procesos de decisión política y administrativa. También en la realización del principio del Estado de derecho la transparencia tiene un papel de fomento, lo cual se manifiesta en la garantía de los derechos fundamentales, así en el aseguramiento y ponderación del derecho fundamental a la protección de datos.¹⁵⁵

Santiago Machado afirma que con la participación ciudadana lo que se pretende lograr es complementar las decaídas formas de legitimación externa imponiendo una presencia viva y cualificada de los intereses comunitarios en el interior de la propia estructura administrativa eliminando la radical contraposición entre Estado y la sociedad. No es que con la participación se vaya a sustituir o eliminar totalmente la decisión soberana e irresistible que posee la Ley, sino que el ciudadano, como depositario del derecho originario de la soberanía ya no está dispuesto a dejar todo en las manos de la Administración, sino que ahora toma parte en las decisiones que afectan a su comunidad y por ende le pueden afectar o beneficiar, es decir, se está ante una nueva forma de ciudadanía.¹⁵⁶

De esta manera se considera que la participación ciudadana consiste en el involucramiento activo de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en la gestión pública. Esta participación supone también la responsabilidad de los ciudadanos de aportar insumos, activa y responsablemente, en las acciones relacionadas con el desarrollo y el mejoramiento de los servicios públicos y la calidad de

¹⁵⁵ R.García Macho, El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público, Instituto Nacional de Administración Pública 2011, p. 247.

¹⁵⁶ S. Muñoz Machado, Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista De Administración Pública*, 1977, 84, p. 532.

vida del resto de los habitantes de un país. Esto se logra por medio de diferentes mecanismos que facilitan la participación, para que las personas puedan emitir opiniones, tener incidencia y ser parte de la construcción de los asuntos de su interés.

Es vital ser enfático que no se puede decir que hay participación solo con el hecho de tener acceso a la información o presentar alguna queja o denuncia. La verdadera participación ciudadana es aquella donde la persona o el grupo de personas pueden, ser parte de la construcción de la propuesta de soluciones o bien de formar parte de alguna parte del procedimiento.

5. Acercamiento a la naturaleza jurídica de la participación ciudadana: derecho o principio

En este punto se abarca la normativa internacional que regula la participación ciudadana y la incidencia de ésta en Costa Rica. En este sentido es elemental hacer referencia a la doctrina la cual establece la necesidad de distinguir entre normas de Derecho que provienen de organismos internacionales y las normas internacionales que provienen de organismos regionales.

La referencia que se hará en este apartado es en cuanto a los convenios o normas que se han ratificado por Costa Rica, aspectos que llegan a formar parte del ordenamiento jurídico del país,¹⁵⁷ esto de conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política.

La naturaleza jurídica de la participación ciudadana lleva a visualizar dos posiciones, a saber: si la participación ciudadana es un principio o por el contrario es un derecho fundamental. Para dilucidar si es un principio, un derecho, o ambas, se hace necesario dar un repaso a algunos de los instrumentos internacionales que regulan la participación ciudadana.

¹⁵⁷ Cabe aclarar que en materia de participación ciudadana puede encontrarse diversos instrumentos legales que son utilizados en el ámbito internacional: tratados, convenios, normas de derecho indicativo –soft law- tales como acuerdos, declaraciones, documentos, varios, entre otros.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dispone que "toda persona tiene **derecho a participar** en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". (El destacado es nuestro)

En esta misma línea el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos: "(...) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". Asimismo, la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 5° que: (...) La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional". De manera más clara, el artículo 6 de dicha Carta establece que: "**La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.**" (El resaltado no corresponde al original)

Igualmente, la "Carta Mundial de la Naturaleza", adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 37/7 del 28 de octubre de 1982, dispone en su punto 16 que toda planificación incluirá, entre sus elementos esenciales, la elaboración de estrategias de conservación de la naturaleza, el establecimiento de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de los efectos que hayan de surtir sobre la naturaleza las políticas y actividades proyectadas y que "(...) todos estos elementos se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y de adopción de decisiones al respecto."

También, en esta dirección el numeral 8.2 de la "Declaración sobre el derecho al desarrollo", adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas número 41/128, del 04 de diciembre de 1986, señala que: "(...)2. Los Estados deben alentar la participación

popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos (...).¹⁵⁸

Por su parte, se tiene otro de los instrumentos internacionales sea la Carta Democrática Interamericana, el cual es una resolución de la Asamblea General esta no tiene la condición de ser un tratado y no es vinculante para los Estados.¹⁵⁹ En el artículo 2 señala en lo que interesa: “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.” En el mismo sentido el numeral 6 establece: “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

Aunado a la normativa ya señalada, se tiene la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” que fue firmada -entre otros países por Costa Rica- en doble sesión en Lisboa los días 25 y 26 de junio de 2009, en el seno de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

En dicha Carta se establece entre otros los siguientes objetos: a. Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública; b. definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública; c. establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública; d. servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública; e. recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos; y por último, f. contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos

¹⁵⁸ J. Eyre de Lorenzo, Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado actual de la cuestión y algunas propuestas de mejora. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, p. 57.

¹⁵⁹ Se trata de un instrumento aprobado por la Organización de Estados Americanos el 11 de septiembre del año 2001.

internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados. Todos estos objetos fueron desarrollados por el instrumento buscando finalmente que los Estados partes se comprometieran a hacer realidad la participación ciudadana.¹⁶⁰

Otros de los instrumentos es la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Aprobada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial- virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013. Aprobada por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013), aquí se deja atrás la concepción que el rol del ciudadano es de mero expectador y sin posibilidad de acción, de ahí que se consigna que:

Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre derechos y deberes de las personas. En su representación, legisladores, ejecutivos y jueces ejercen el poder que les corresponde. Como administradores y gestores de estos poderes del Estado, deben rendir cuenta permanentemente de su ejercicio ante toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que los ordenamientos jurídicos nacionales establecen.¹⁶¹

Por último, a pesar de que Costa Rica acaba de ingresar a la OCDE (mayo 2020)¹⁶², deberá de cumplir con un documento denominado con el significativo título de Documento número 10 del Comité PUMA elaborado en la ciudad de París en el mes de julio de 2001. Dicho documento está hecho para los Gobiernos, a efecto de que sea una guía respecto a su forma de actuar política con el ciudadano pero que forzosamente ha de tener a su vez incidencia en el actuar de las administraciones como entidades instrumentales.¹⁶³

¹⁶⁰ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009, p. 5.

¹⁶¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, CLAD: Panamá, 2013, p. 2

¹⁶² Organisation de Coopération et de Développement Economiques. *Costa Rica y la OECD*, 2020.

¹⁶³ Organisation de Coopération et de Développement Economiques. 23rd Session of the Public Management Committee, Proposal for a Meeting of the Global Forum on Governance, Château de la Muette, Paris 27-28 March 2001

De esta normativa internacional se debe de resaltar que establece la participación ciudadana como un derecho y busca incentivar la participación de las personas por medio de diferentes mecanismos. Un aspecto a destacar es que se establece que la participación ciudadana es una responsabilidad y una condición necesaria para el ejercicio de la democracia, por lo que el incentivar la participación es un factor importante para la realización de los derechos fundamentales.

6. Tipos de participación ciudadana

García de Enterría define tres círculos de actuación ciudadana administrativa acerca de las funciones administrativas. La primera la que llama “*actuación orgánica*”, ordenada sobre el modelo corporativo, en que el ciudadano se incorpora a órganos estrictamente de la Administración; la segunda la “*actuación funcional*”, en que el ciudadano actúa en funciones administrativas desde su propia posición privada, sin incorporarse a un órgano administrativo formalmente y por último la “*actuación cooperativa*”, la cual el administrado, sin dejar de actuar como tal y sin cumplir funciones materialmente públicas, secunda con su actuación privada el interés general.¹⁶⁴

6.1 Participación orgánica

Supone la incorporación de las personas como ciudadanos en órganos de las entidades administrativas. Hace una distinción dentro de estas entidades en corporaciones públicas y aquellas administraciones que no son corporativas.

En cuanto a la participación en corporaciones públicas, García de Enterría señala que son aquellas conocidas como “*universitas personarum*” personificaciones que encubren un conjunto de miembros personales unidos con un objetivo común; estos miembros forman la organización del ente y son los destinatarios de la acción colectiva. La participación ciudadana en estos tipos de entes es la participación de sus miembros en su organización y funcionamiento. En estas corporaciones se encuentran las corporaciones territoriales (estas son las llamadas administración local) y las corporaciones sectoriales (la

¹⁶⁴ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, p. 87.

administración sectorial tales como colegios profesionales, cámaras, comunidades de usuarios, entre otros).

Afirma el maestro García de Enterría que la fórmula corporativa de administrar supone siempre una técnica de autoadministración, es decir, administración confiada a los propios interesados, reconocidos como sostenedores y destinatarios de la acción administrativa, sin perjuicio de que esta resulte afectada por una vigilancia de la administración estatal más o menos intensa, en su criterio, esta es la más alta fórmula de participación.

Caso diferente es el de la participación ciudadana en órganos de una administración no corporativa, entendiéndose esta como una administración organizada sobre el modelo burocrático. El ejemplo típico de esta modalidad es la participación en órganos de la administración estatal, o de la administración institucional o aún más complejo el de la administración local en organizaciones o servicios no gobernados directamente por las autoridades municipales.

La “inserción de legos”, es decir, de simples ciudadanos aunque normalmente extraídos de círculos de interesados, el “*Laienbeantentum*” (funcionarios legos o no profesionales), marcan una manera de arraigar un poder entre los intereses reales a cuya gestión dicho poder está destinado a llevar al seno de la organización, la voz de quienes son los interesados directos en su funcionamiento, así como, de quebrantar las estructuras burocráticas exclusivas, con su tendencia a formar equilibrios de autoprotección en perjuicio de la función real de la organización. En esta participación, los ciudadanos colaboran en la organización y funcionamiento de la administración, pero no constituyen parte de la administración entera, ni aun, normalmente. La parte predominante en su actuación, no sostienen económicamente al ente, el cual no se hace cosa propia y exclusiva, sino que sirve a intereses más generales.

Agrega, que las formas de participación de este tipo son múltiples. Hace para ello una categorización, la participación en órganos auxiliares de asistencia externa y participación en órganos de decisión, la participación por representación de intereses y participación de expertos.

En cuanto a la participación en órganos especializados de asistencia es frecuente verlos tanto en su propuesta, control y consejo, pero dejando de lado los órganos decisorios, que

simplemente escuchan pero no les vinculan, ejemplos de ellos cita a las llamadas asociaciones de padres de alumnos, que en este caso serían las juntas de educación, cita también, las asociaciones administrativas de contribuyentes en materia de contribuciones especiales, asociaciones de consumidores y usuarios, entre otros.

En lo referente a los fenómenos participativos se realizan con técnicas de representación de intereses, o sea, la que trata de asegurar una conexión entre la actividad del llamado representante con las necesidades, las exigencias, los intereses de otras personas o grupos de personas, es catalogado como la verdadera representación en el cuidado de los intereses de otros, buscando asegurar la adherencia de la actividad del agente a los intereses que debe de servir ya sea como intérprete o valedor de los mismos.

Otra de las formas de participación en órganos públicos, aunque no encuadrables dentro de la técnica de la representación de intereses, es la que se conoce como “participación de expertos”. Estos expertos no se integran de manera definitiva y profesional en el aparato, sino que actúan como “uti civies”, es decir, como ciudadanos que aunque sin representar ningún sector social concreto excluyendo a la técnica de la representación de intereses. Son ciudadanos cualificados por su técnica, una técnica que es libre y crítica pues no se encuentra integrada en ningún servicio administrativo concreto. Son ciudadanos que se presentan con normalidad sin ser portavoces o servidores de intereses, sino como la voz del enjuiciamiento objetivo y crítico, ya que su participación se basa en función de los intereses generales.¹⁶⁵

Danós Ordoñez, citando a Luciano Parejo, indica que en cuanto a esta forma de participación, se promueve una mayor integración social en las diferentes tareas administrativas lo que produce mayor idoneidad para inducir legitimación, consenso y satisfacción social en torno a las mismas. Sin embargo, dice Danós que si puede tener un inconveniente, ya que puede generar que ciertos grupos o gremios (empresariales y sindicales), dada su influencia pretendan apropiarse del procedimiento de participación ciudadana para orientar la definición del interés general hacia sus preferencias particulares, de ahí que es vital que la Administración quede constitucionalmente obligada para que la

¹⁶⁵ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, pp. 89-94.

participación se dé para todos los ciudadanos, estén o no asociados a un gremio o entidad.¹⁶⁶

6.2 Participación funcional

Esta forma de participación García de Enterría la define como aquella que no supone incorporar al ciudadano no profesionalizado en órganos públicos, para que aporten desde ellos sus perspectivas propias. Supone una actuación ciudadana desde afuera del aparato administrativo, aunque ejercitando funciones materialmente públicas que como tales auxilian o colaboran en el desarrollo de las tareas de la Administración. Uno de los aspectos importantes es que en este modo de participación el ciudadano no deja de ser ciudadano, pues lo que hace es adoptar una posición puramente individual de colaborador de la Administración, actuando como “*uti cives*”.¹⁶⁷ El maestro García de Enterría destaca entre este modo de participación las siguientes:

6.2.1 Participación en informaciones públicas

Este es el caso cuando la Administración Pública hace público un determinado proyecto e invita a los ciudadanos para que lo analicen y valoren antes de su aprobación. Es un procedimiento donde los ciudadanos pueden formular sus opiniones sobre un tema específico de previo a hacer aprobado definitivamente.

6.2.2 Denuncias

Refiere a diversos tipos de denuncias que se pueden presentar la denuncia-deber y la denuncia-facultad. La primera de ellas refiere a la obligación positiva de denunciar ciertos temas como enfermedades, delitos públicos entre otros. Mientras que la denuncia facultativa, como bien lo indica, queda en la determinación del ciudadano de hacer o no la denuncia.

¹⁶⁶ J. Danós Ordoñez, La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, 1, 2006, p. 125.

¹⁶⁷ Antonio Eyre realiza la diferencia en cuanto a la intervención del ciudadano en la Administración. Señala que cuando es de carácter prevalentemente bilateral, y bajo un título jurídico, es lo que la doctrina ha dado en llamar intervención “*uti singulis*”. En cambio, la intervención del ciudadano como miembro activo de la comunidad o como simple afectado por el interés general se denomina intervención “*uti cives*”.

J. Eyre de Lorenzo, *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, p. 30.

6.2.3 Ejercicios de acciones populares

Cuando se participa en diferentes materias o de acciones de entes públicos en subrogación, este tipo de acciones es muy típica en materia ambiental.

6.2.4 Peticiones o propuestas

Estas entendidas en el sentido de que no suponen reclamos o ejercicio de otros derechos (regulados por alguna norma o establecidos en un procedimiento), por lo que podían ser iniciativas o sugerencias.¹⁶⁸

Eyre señala que a diferencia de la participación orgánica en la participación funcional el ciudadano actúa aislada y esporádicamente en el desempeño de funciones administrativas, es decir, aquí el ciudadano no pierde su posición privada ni se incorpora a ningún órgano de la Administración.¹⁶⁹

6.3 Participación corporativa

En este tipo de participación la persona no se integra en la organización pública, sino que actúa como sujeto privado y no ejercita funciones públicas, sino por el contrario realiza una actividad estrictamente privada, es decir, colaborativo. Su participación se da en virtud de los intereses generales que representa y gestiona, es decir, presta una cooperación desde fuera de la Administración, tanto orgánica como funcionalmente, ya que supone colaborar voluntariamente en programas o actividades que la administración promueve o auspicia. Hauriou, citado por García de Enterría indica que es una colaboración paralela en la que los particulares aportan a la Administración.

Son organizaciones privadas abocadas a un interés público que requieren necesariamente un acto de reconocimiento o calificación expresa de parte de la Administración, la cual le otorga determinados beneficios y con ello también podrá la Administración realizar ciertas

¹⁶⁸ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, p. 89-94.

¹⁶⁹ J. Eyre de Lorenzo, *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona. 2015, p. 35.

intervenciones o inspección administrativa sobre su funcionamiento, buscando que el mismo no se desvíe para lo cual fue creado.¹⁷⁰

El ejemplo genérico de este tipo de participación se encuentra en aquellos supuestos en que la administración llama al ciudadano y/o empresas o entidades con el fin de colaborar, en el desarrollo promocional de una zona concreta. Y lo realiza haciendo por medio de uso de incentivos.

Señala que este tipo de participación ciudadana se encuentra muy cercana a lo que Jordana De Pozas denominó actividad administrativa de fomento.¹⁷¹ Como parte de las participaciones corporativas subraya que están:

6.3.1 Fundaciones

Entendidas estas como las que se encuentran afectadas por un interés general y no privado.

6.3.2 Asociaciones

Establecen aquellas acciones de utilidad pública, es decir las que tienen sus fines estatutarios tendientes a promover el interés general, ya sea, que este sea, cívico, educativo, científico, cultural, deportivo, sanitario, de promoción de derechos, medio ambiente, economía, entre otros de naturaleza similar.¹⁷²

Es más que evidente que este tipo de participación cooperativa se establece cuando se hace la solicitud de colaboración por medio de la formación de instrumentos como las asociaciones varias (de vecinos, etc.), fundaciones, las entidades del llamado tercer sector, ONGs, entre otros.

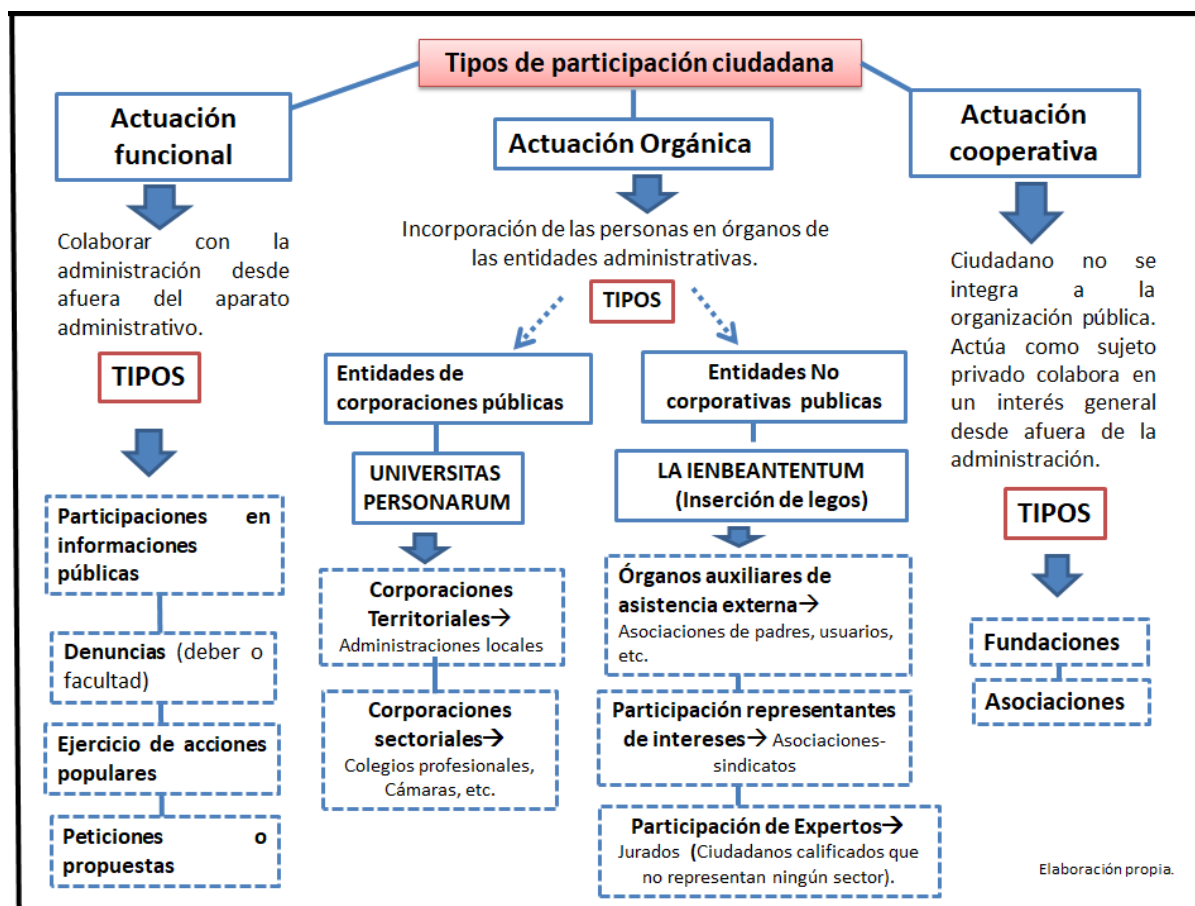
Este tipo de participación es conocida también como la participación social, la cual se refiere a la forma de agrupación de las personas en organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. La participación social enuncia la pertenencia de ser parte de un grupo, asociación. La diferencia de la participación política, en el tanto, esta

¹⁷⁰ E. García de Enterría y T. Fernández, *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005, pp. 95-97.

¹⁷¹ J. Eyre de Lorenzo, *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pp. 36-37.

¹⁷² García de Enterría & Fernández, *Curso de derecho administrativo*. pp. 95-97.

está dirigida a promover y crear nuevos mecanismos para que la administración conozca mejor las actividades de sus administrados, obtenga la colaboración de estos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente para que sustituya al Estado en la relación de determinadas funciones.¹⁷³ A efecto de una mayor claridad de los mismos se realiza el siguiente esquema para comprender mejor los círculos de actuación propuestos por parte de García de Enterría.



En lo que refiere a los círculos de actuación de García de Enterría, estos han sido tomados como base para muchas de las investigaciones sobre esta temática; sin embargo, es necesario tener una visión de las otras clasificaciones de participación que contempla la doctrina, por lo que bajo esta misma inteligencia se desarrollan otros tipos de participación.

¹⁷³ N. Cunill Grau, Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. *Centro Latinoamericano Para El Desarrollo*, 1991, pp. 44-45.

6.4 Participación política

En las democracias modernas la participación política, es considerada como un derecho fundamental ha sido reconocida por diferentes instrumentos internacionales ya antes referenciados. La participación política es tal vez la forma más común de pensar en participación ciudadana, cada vez que se dice participación ciudadana casi siempre se imagina que es participar en la forma de elegir a los representantes del pueblo.

Galindo Soza indica que participar políticamente es hacer parte activa y consciente de la toma de decisiones en los asuntos que afectan la vida personal y grupal. Desde que el involucramiento con una organización comunal que lucha por el acceso a los servicios de agua, electricidad, transporte y vivienda digna, salud, etc., se está participando políticamente aunque no se milite en un partido político. Recalcan que este tipo de participación es vital para las tomas de decisiones del Gobierno, de la Asamblea Nacional y de los Concejos Municipales. Son decisiones que van afectar la calidad de vida, la posibilidad de vivir en una democracia y como se ejercen los derechos. De ahí que se afirma que se debe de democratizar la participación política debido a que hay:

- a. Debilidad en las instituciones necesarias para mantener y desarrollar la democracia en el país.
- b. Necesidad de fortalecer la sociedad civil ante los partidos políticos, los medios de comunicación y las instituciones del Estado.
- c. Necesidad de promover la participación política que permita a la población participar en el gobierno y controlar a las autoridades para el desarrollo democrático de nuestro país. Hay que participar en planificar, gestionar, seguir y evaluar políticas públicas.¹⁷⁴

Definiciones del concepto de participación política se van a encontrar múltiples; sin embargo, citando la definición de Molina Vega y Pérez Baralt, los cuales definen a la participación ciudadana como: “(...) todas aquellas actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la formación de la política estatal.” Agregan los autores que dicha definición es amplia, por

¹⁷⁴M. Galindo Soza, La participación ciudadana y el control social. 1st ed. La Paz Bolivia: *Punto de encuentro*, 2018, pp. 44-45.

lo que incluye actividades diferentes, ya sean organizadas o espontáneas, llevadas a cabo en forma colectiva o individual, legales o ilegales, de apoyo o de presión, obteniendo de ellas diferentes consecuencias y alcances.¹⁷⁵

Por su parte, los autores López Serrano para definir participación política la deslinda de la participación social y se refiere a ella como el involucramiento de los ciudadanos (dentro de un partido político o fuera de él, o bien en alguna otra organización similar que tenga por objetivo fines similares), en los asuntos relacionados con la administración y funcionamiento del Estado. Indican que es como la irrupción de los movimientos sociales, la participación comunal (acción colectiva organizada y autónoma de organizaciones sociales en proyectos y acciones de los sectores populares) y las estrategias gubernamentales “desde arriba” (que se realizan con el fin de controlar a las masas populares).

Continúan indicando que la participación política se configura a partir del momento en que el fin o interés de esta participación sea un interés de tipo político, es decir, cuando las opiniones tienen incidencia en los particulares, específicamente, en la toma de decisiones de interés público que de manera tradicional están en manos de partidos políticos y grupos de poder.¹⁷⁶

Señalan que este tipo de participación política ciudadana desde el punto de vista del Estado es regulada por los órganos de autoridad establecidos en los marcos normativos generales, incluyendo la Constitución Política, leyes, decretos, entre otros. Agregan que los cauces formales e institucionales de esta participación se observa como espacios controlados y predeterminados con el objeto de obtener algún nivel de influencia política pero con la precaución de no poner en riesgo el equilibrio del sistema político. Distinguen cuatro niveles de participación política ciudadana:

Primer nivel, los cuales son los que no participan o se abstienen de intervenir. Lo cual no significa que renuncien permanentemente a no participar toda vez que pueden ejercer plenamente sus derechos.

¹⁷⁵ J. Molina Vega y C. Pérez, Participación política y derechos humanos. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 34-35 (1), 1995, p. 15.

¹⁷⁶ J. López Serrano y J. López Serrano, *La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano*, 2009, p. 20.

Segundo nivel, conocido como los espectadores. Los que por su grado participativo sólo se limitan a mirar para estar de acuerdo y/o desacuerdo, pero no intervienen activamente.

El tercer nivel son los participantes de transición, quienes en determinado momento pueden participar activamente, pero en tanto necesitan estar convencidos de sus decisiones.

Y por último, los conocidos como participantes activos, siendo aquellas personas que ejercen plenamente sus derechos civiles y políticos, intervienen en todos los actos y ocasiones que tienen oportunidad.¹⁷⁷

Al ser un concepto pluridimensional Molina Vega y Pérez Baralt destacan cinco dimensiones de la participación política:

- Primer lugar: el grado de influencia que se ejerce a través de la actividad y la precisión en la información que se transmite al gobierno acerca de lo que se espera de él. En este sentido la participación política puede incluir distintos niveles de presión sobre las autoridades, y variar desde apoyos o demandas difusas hasta mandatos muy bien definidos hacia el gobierno.
- En segundo lugar, la amplitud del resultado a obtener, el que puede estar orientada a generar consecuencias para toda la comunidad, para grupos más o menos numerosos, o inclusive respuestas individuales.
- En tercer lugar, el grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes.
- En cuarto lugar, el nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad, según sea necesario relativamente poco esfuerzo personal, o demanden mucho empeño y compromiso por parte de los ciudadanos.
- Por último, el grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad, lo cual distingue entre acciones netamente individuales de aquellas que requieren consenso y colaboración por parte de un grupo de personas.

¹⁷⁷ J. López Serrano y J. López Serrano, *La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano*, 2009, pp. 21-22.

Con base en estas dimensiones, los autores distinguen cinco formas de participación política, entre las que citan:

- I. I. Votar: constituye el aplicar el sufragio en diferentes elecciones o consultas populares, requiere poca iniciativa personal, y no exige cooperación con otros ciudadanos, ya que se trata de un acto individual.
- II. II. La campaña política: la cual presenta diversas formas de participación desde la postulación como candidato, ser miembro de un partido, asistencia a reuniones políticas, trabajo de proselitismo por un candidato o partido, usar emblemas o insignias de campaña, este tipo de participación tiene resultados colectivos, pero requiere algo más de iniciativa y cooperación que votar.
- III. III. La actividad comunitaria: es la otra forma de participación. Esta consiste en solucionar algún problema de la comunidad o nacional, mediante recolección de firmas para peticiones específicas, organizar o formar parte de grupos de trabajo o comités. Una vertiente de esta actividad comunitaria, es la actividad de protesta. Este tipo de actividad incluye la participación en manifestaciones de cualquier tipo, incluso las que involucran actividades ilegales o violentas (modo de participación independiente). En este caso, dependiendo de la acción emprendida y el apoyo que logre en la comunidad, tiene resultado colectivo y es altamente conflictiva.
- IV. IV. Por su parte la actividad particular: consiste en los contactos de particulares con funcionarios públicos, por diferentes medios ya sea en forma personal o por medio de cartas, peticiones individuales, etc. Este tipo de actividades son individuales, implica poca conflictividad y mucha iniciativa personal, no es necesaria la cooperación.
- V. V. Por último, está la forma de participación cuando se ejerce de cargos públicos de dirección política. En opinión de Molina Vega y Pérez Baralt, este tipo de participación está dirigida a influir en las en las decisiones políticas desde afuera del gobierno; sin embargo, cuando en la participación política versa sobre derechos humanos reconocidos, los ciudadanos pueden realizar diferentes modos de

participación de acuerdo a sus intereses, condiciones e intereses, como por ejemplo el voto¹⁷⁸

El derecho de la participación política permite el desarrollo de algunas actividades específicas reconocidas por instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Existen actividades específicas de participación que son expresamente reconocidas como derechos fundamentales tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre las que se cita:

a. Derecho al voto o sufragio activo. Este derecho protege la modalidad de participación que se denomina votar. Esta modalidad de participación es la más elemental y difundida en las democracias modernas y la que es practicada por más del cincuenta por ciento de los ciudadanos.¹⁷⁹

b. Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular. Este derecho protege algunos aspectos de la modalidad de participación denominada: campaña política. La participación política democrática implica no sólo la posibilidad de elegir mediante el voto, sino también la de presentarse como candidato y eventualmente ser elegido para los cargos públicos que se proveen mediante elección. La participación democrática exige igualdad de oportunidades y solo admite restricciones basadas en la edad y la aptitud que no tengan carácter de discriminación social o política.¹⁸⁰

c. Derecho a ejercer cargos públicos. Este derecho protege la modalidad de participación que llamamos “ejercicio de cargos públicos de dirección política”. Consiste en que el acceso a los cargos públicos se realice en condiciones de igualdad entre los ciudadanos, con base en criterios de igualdad, técnicos de selección. Este es un derecho genérico que está referido a los cargos públicos en general, y que cubre los ya referidos cargos de elección

¹⁷⁸ J. Molina Vega y C. Pérez Baralt, Participación política y derechos humanos. *Instituto Interamericano De Derechos Humanos*, 34-35(1), 1995, pp. 15-17.

¹⁷⁹ Obsérvese la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b).

¹⁸⁰ Obsérvese la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 23 b; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 25 b)

popular y también los que pudiéramos denominar cargos de dirección de la Administración Pública.¹⁸¹

d. Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta. Ambos derechos protegen distintas modalidades de participación política como la campaña política, actividad comunitaria, actividad particular y actividad de protesta. La libertad de expresión es un derecho esencial de la participación política, tanto porque la expresión de la opinión en los medios de comunicación social es uno de los mecanismos de la participación política, ya que, representa una condición indispensable para que la misma pueda ejercerse de forma adecuada sobre la base de la información mínima necesaria. Por su parte, el derecho de rectificación contribuye a hacer efectiva la libertad de expresión y debe considerarse parte de los derechos inherentes a la participación política. La realización material de este derecho y su protección por la administración de justicia son necesarias para propiciar que cada medio de información presente a sus receptores las opiniones de todos los interesados en un asunto, y no solo la de un sector.¹⁸²

e. Derecho de Asociación Política. La asociación en partidos o grupos políticos es un aspecto obvio de la participación política. La libertad de asociación en general, como la de asociarse a partidos políticos en particular, son parte integrante y esencial de la participación política. En las sociedades modernas los partidos o grupos políticos similares son el medio, por el cual los ciudadanos se organizan para presentar su opinión sobre la conducción de la sociedad, para participar en los procesos electorales y para influir en la acción gubernamental.¹⁸³

f. Derecho de reunión y manifestación. Protege las modalidades de participación como la actividad comunitaria, campaña política y actividades de protesta. Este derecho implica la facultad de efectuar reuniones de carácter político públicas o privadas. Tiende a ser regulado para evitar que su ejercicio viole derechos fundamentales del resto de los ciudadanos, tales como la libertad de tránsito, el derecho al trabajo, al ambiente sano, entre

¹⁸¹ Obsérvese Inciso c” del Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; inciso “c” del Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁸² Obsérvese Artículos 13, 14 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y en el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁸³ Obsérvese Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 16).

otros. En la medida en que este derecho está disponible realmente para la ciudadanía, y el nivel en que es ejercido por ella son variables importantes para determinar la vigencia y el nivel de ejercicio efectivo del derecho de participación política en un país determinado.¹⁸⁴

g. Derecho de petición. Protege las modalidades participativas como la actividad particular y actividad comunitaria. Se trata de la facultad reconocida a los ciudadanos de dirigir solicitudes a la autoridad y de recibir oportuna respuesta. Este derecho sirve de base a actividades participativas, tales como las demandas presentadas por las diferentes organizaciones de la sociedad civil ante la Administración Pública, o los contactos con funcionarios públicos realizados individualmente por los ciudadanos con respecto a problemas relacionados con políticas públicas.¹⁸⁵

6.5 Otros criterios de clasificación de los tipos de participación ciudadana enunciados por la doctrina

De conformidad con los diferentes ámbitos y campos de estudios, se puede llegar a visualizar las distintas clasificaciones de participación ciudadana. Al respecto, señala Lavin de la Cavada que este tipo de clasificaciones suelen presentar dos inconvenientes en primer lugar, siguen sin hacer distinciones claras entre instrumentos y tareas. Así, en ocasiones se llama instrumentos a las tareas individuales cuando, en realidad, el instrumento está compuesto de varias de esas tareas.

El segundo es que dependen demasiado de los intereses de quien hace la clasificación. Agrega que la participación ciudadana puede ser estudiada desde diferentes campos como el de las Ciencias Política, la Sociología o la Economía, por citar algunos de los campos. Esto lleva a cada una de estas disciplinas pone el énfasis en los aspectos que más le interesan, como las variables cuantitativas medibles, la integración en lo social, la representatividad ciudadana, entre otros. Es así, que concluye que dependiendo de qué campo procede cada investigador, hace hincapié en un aspecto u otro. Aunado a ello,

¹⁸⁴ Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Art. 15) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 21).

¹⁸⁵J. Molina Vega y C. Pérez Baralt, Participación política y derechos humanos. *Instituto Interamericano De Derechos Humanos*, 34-35(1), 1995, pp. 24-32.

señala que incluso científicos del mismo campo realizan clasificaciones diferentes respondiendo estas a orientaciones ideológicas o marcos teóricos distintos, entre otros.¹⁸⁶

A efecto de esta investigación resalta la clasificación de Sánchez Morón que de igual manera está conformada en la clasificación de García de Enterría. Esta se basa en función de los sujetos que intervienen en la participación, diferenciándola en participación individual y colectiva.

En cuanto a la participación individual señala que es la que se ejerce aportando datos o información a la administración actuando como experto. También cuando se actúa en defensa de intereses difusos o colectivos ejerciendo una acción de interés de todos, cita como ejemplo el referéndum¹⁸⁷.

Sobre esta participación, Eyre de Lorenzo indica que la participación que realiza el ciudadano a título individual es a la que se refiere a cuando el ciudadano está en disposición de hacer uso de las llamadas oficinas de información habilitadas para poder llevar a cabo toda clase de publicidad sobre la actividad de los Ayuntamientos: en las mismas se pueden llegar a obtener copias, certificados así como consultar archivos y registros, además de poder realizar todas las gestiones necesarias para que el solicitante pueda llegar a obtener la información requerida en el plazo más breve posible¹⁸⁸, cita como ejemplo cuando el ciudadano participa en las sesiones de los Ayuntamientos.¹⁸⁹¹⁹⁰

¹⁸⁶ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e- participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos. 2011, pp. 23-24.

¹⁸⁷ Z. Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 111-112.

¹⁸⁸ Este ejemplo es el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 30 de la Constitución Política, arriba desarrollado. Tal como se indicó este derecho es una de las fuentes básicas para que la participación ciudadana pueda darse, de ahí que la catalogó una de las patas básicas del banco de la participación, sin ella el banco tambalea pues no se daría una restricción para ejercer el derecho de la participación.

¹⁸⁹ En Costa Rica sería a la sesión de los Concejos Municipales siempre y cuando la sesión o votación no haya sido declarada confidencial.

¹⁹⁰ J. Eyre de Lorenzo, *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, pp. 37-40.

Contraria a la participación individual está la participación colectiva la cual es ejercida mediante grupos o estructuras sociales organizadas, se representa mediante diferentes figuras como partidos políticos, asociaciones, sindicatos, consejos de barrio o sectoriales.¹⁹¹

En esta misma línea se tiene a la conocida como la participación en Asociaciones vecinales, las cuales desarrollan varias actividades participativas. Cita como ejemplos poder participar en los plenos de los ayuntamientos con arreglo a un orden del día pactado previamente, intervención en reuniones sectoriales, entre otros.

Otra clasificación de los tipos de participación ciudadana es la que establece Pindado. Las llama tipo de políticas de participación, la primera la denomina como “La no hace falta ya”, que la gente ya participó en las urnas y ahora se trata de mantenerse en el poder hasta la siguiente convocatoria electoral. La segunda la llama “la corporativista”, basada únicamente en asociaciones, especialmente las vecinales. Indica que se diseñan canales y órganos cuyo protagonismo se permite únicamente a las asociaciones. Crítica que existe la falsa idea que estas asociaciones son representativas de la ciudadanía, por lo que plasma la diferencia entre lo que implica ser significativo y ser representante. Al respecto, señala que muchas asociaciones son representativas en tanto que significativas por su práctica y opiniones, pero no son representantes de nadie más que de sus propios socios.

La siguiente la llama “la pseudoradical” dice que este tipo se basa en la sacralización de la asamblea, la vinculación de los procesos de debate, la creación de estructuras paralelas, supuestamente democráticas pero que no se han sometido a ningún tipo de elección y que carecen del mínimo control popular exigible en democracia. El discurso aparece como profundamente democrático pero las prácticas pueden ser fácilmente manipulables.

La última la denomina “la de calidad democrática”, dice que es incipiente, poco desarrollada. Su fin es armonizar una arquitectura institucional útil y eficaz con el desarrollo de canales, espacios y procesos de debate e implicación ciudadana en los asuntos públicos, favoreciendo también la iniciativa ciudadana, para que, directamente, sin ser llamada,

¹⁹¹ Z, Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 111-112.

pueda ejercer de motor de la agenda política. No se plantea solamente la participación en la acción de gobierno sino respecto de todos los poderes públicos y también como fomento de los valores democráticos.¹⁹²

Una clasificación adicional es la que presenta Sánchez Ramos, citando a Zicarddi, la cual considera cinco tipos de participación que en su criterio no son excluyentes:

1. Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
2. Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no es reglamentada.
3. Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por este.
4. Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
5. Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.¹⁹³

Otra clasificación citada por Sánchez Sánchez es la clasificación realizada por González Navarro, en dicha clasificación toma como base la de García de Enterría pero excluyendo determinadas actuaciones. Su clasificación la basa en participación política y participación administrativa. La participación política la divide en indirecta y directa, en cuanto a la primera la caracteriza en el proceso electoral y la directa en el referéndum.

¹⁹²F. Pindado Sánchez, et al. *Participación ciudadana para una Administración deliberativa* Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 2009, 1st ed., pp. 122-123.

¹⁹³ M, Sánchez Ramos, La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25),85-102, ISSN: 1665-8140, 2009, p. 94.

En cuanto a la clasificación de la participación administrativa González Navarro hace la exclusión de que no toda intervención de los particulares puede ser considerada como participación, describe que no es considerada participación administrativa las labores que realizan los funcionarios en la administración, ni las actuaciones de los contratistas, ni la participación de particulares en las empresas públicas o la participación de los interesados en un procedimiento administrativo o jurisdiccional.¹⁹⁴

Por último, está la clasificación de los tipos de participación en decisoria, participación consultiva, participación ejecutora y administrativa y por último la participación instrumental. La participación ciudadana decisoria se orienta a garantizar que las decisiones tomadas por la Administración Pública se basen en función de los intereses generales. Corresponde a que las personas o grupos de personas son convocados con el objeto de influir respecto a un tema específico.

Este tipo de participación combina la incorporación a la toma de decisiones con la expresión de los derechos y demandas. Aquí la sociedad civil actúa con identidad e intereses propios, propone temas al Estado, puede influir directamente en la toma de decisiones e incrementar su capacidad de negociación e interlocución con el sector público. Concluye señalando la importancia de que el experto de la administración se le opongá el conocimiento del interesado a través de formas de participación ciudadana para que así se garantice que el asunto sea resuelto de acuerdo a los intereses generales.

En cuanto a la participación ciudadana de tipo consultivo, ésta se plantea como opinión y control de parte de los interesados en el cumplimiento de los objetivos definidos por la administración pública. En esta modalidad de participación permite ejercitar los propios derechos y, simultáneamente, velar por el adecuado cumplimiento de los objetivos y las reglas del juego preexistentes. Para poder ejercer este tipo participación es necesario el acceso a la información por parte de las personas, los cabildos o consultas locales constituyen experiencias de participación consultiva en el ámbito local.

¹⁹⁴ Z, Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 112-113.

La participación ejecutora y administradora es mucho más directa, ya que la participación de los interesados en la gestión buscan romper el formalismo burocrático por un tipo de solución más directa. Este tipo de participación es un combinado de la satisfacción de necesidades básicas y la incorporación a la gestión pública, ello se logra por medio de un diagnóstico de una situación que se quiere regular o modificar, supuesta en práctica y la evaluación de las políticas destinadas a ese fin. Los beneficiarios operan como gestores de programas públicos buscando dar respuestas a problemas que los afectan lo que supone que debe de actuar como interlocutor de la Administración Publicación.

Por último, la participación instrumental es por su parte la que tiene como propósito la satisfacción de necesidades básicas y, por consecuencia, implica una relación con la administración pública únicamente en cuanto ofrezca acceso a los recursos pertinentes. La participación viene predefinida desde los canales institucionales, actúa fundamentalmente como un usuario-cliente y, en tanto tal, no busca incidir en la gestión pública mientras obtenga los resultados deseados.¹⁹⁵

Como puede observarse existen diversas clasificaciones respecto a los tipos de participación ciudadana o también conocidas como actuaciones ciudadanas, tal y como se ha desarrollado. Sin embargo, es una realidad que esas clasificaciones tienen un mismo punto de partida y es la clasificación que realiza el maestro García de Enterría desarrollada al principio de este apartado, por lo que en la siguiente sección se hace alusión a algunos mecanismos de participación clasificados de acuerdo a las actuaciones de participación del maestro García de Enterría.

Sección II Mecanismos de participación ciudadana

Como ya se indicó en la sección anterior, la participación ciudadana tiene como objetivo principal que las personas puedan participar activamente, generando propuestas, soluciones, fiscalizando, cogestando en las cosas públicas, es decir, en las cosas de todos, para lograr ello, los Estados recurren a diferentes instrumentos o mecanismos de acuerdo a las necesidades de cada sociedad.

¹⁹⁵F. Márquez, Participación ciudadana en la gestión pública, segunda parte, in *Temas Sociales*, vol. 42, 2001, pp. 3-4.

Los mecanismos son los medios por los cuales la persona logra tener una verdadera participación ciudadana, nacen de normas jurídicas, que son las que vienen a establecer la forma, el cómo y el cuándo de la participación. En esta sección se brindará un acercamiento al concepto y funciones generales de los mismos. Por lo que se limitará a aquellos mecanismos de participación que permitan escuchar la voz de los ciudadanos vinculada a un proceso de toma de decisiones y donde este tienen algún grado de incidencia en el resultado final (bidireccional) y aquellos en donde la participación es unidireccional, en el sentido de que son los mecanismos donde la Administración Pública facilita alguna forma de participación en donde el aporte de las personas no llega a formar parte de la decisión o acuerdo de la Administración, queda en una mera forma de recibir información, denunciar, claro ésta siempre dentro de la clasificación de García de Enterría.

1. Algunos mecanismos o niveles de participación ciudadana

Joan Font indica que se puede tener la expectativa de que los ciudadanos participen, sin embargo, la realidad es otra, al encontrarse con diferentes situaciones, desde personas que participan mucho como las que no participan nunca. Es así que cualquier proyecto que pretenda abrir más los espacios abiertos a la participación ciudadana deberá contemplar ineludiblemente varias estrategias complementarias:

- I.I. Reforzar el sector asociativo. Conseguir que ese sector llegue al máximo posible de ciudadanos, que profundice sus mecanismos de democracia interna, para alcanzar la mayor representatividad posible.
- II. II. Buscar la participación del ciudadano no organizado. Existen pocos mecanismos que permitan su participación, pero resulta preciso para llegar a quienes no van a organizarse. La utilización de mecanismos de democracia deliberativa, siguiendo la lógica del jurado, basados en la aleatoriedad además de contar con incentivos sobre todo para compensar la inversión de la participación.
- III.III. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa. Debe plantearse transformar esa realidad y el logro de una cultura más participativa a medio plazo parece un objetivo irrenunciable.¹⁹⁶

¹⁹⁶J. Font, Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*, 2020, pp. 26-28.

Ello implica que deberá emplearse instrumentos que vayan más allá de proveer simple información al ciudadano sobre la actividad de la Administración y que supongan al mismo tiempo una interacción ciudadanos-administración, que lo transforme en una mayor transparencia política y una mayor participación.

Rey Vázquez, sostiene que:

(...) la participación administrativa puede ser abordada como un problema “socio-político”, ligado a la problemática del Estado social y a sus diferentes interpretaciones, dentro del cual se encuentra una concepción tecnocrática que parte de las insuficiencias del tipo de dominación burocrático weberiano para ofrecer una respuesta eficaz a las exigencias de la Administración moderna, lo que exige un cambio de método de acción administrativa, reemplazando la “autoridad” por la “negociación”, así como un cambio de estructuras administrativas(...).¹⁹⁷

Es así que los Estados deben buscar los medios por los cuales los ciudadanos se interesen e involucren en el debate público y esto se logra cuando los Estados proveen el debate público por medio de diferentes canales que lo faciliten, logrando con ello una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.¹⁹⁸

Los mecanismos de participación vienen a presentarse por la pérdida de credibilidad a los gobernantes elegidos, los cuales ante esta situación optaron por habilitar canales institucionales que propiciaran la participación ciudadana a efecto de que se diera un ambiente para la discusión, el acuerdo e implementación de las políticas públicas; con el objeto de corresponsabilizar a los ciudadanos en las decisiones y aumentar su nivel de aceptación y legitimidad en la sociedad.

Las democracias occidentales que atravesaron la llamada crisis de representación que se dio a finales de los años 80, introdujeron los mecanismos de participación ciudadana, como la iniciativa popular, la consulta popular, la audiencia pública, el presupuesto participativo,

¹⁹⁷L. Rey Vázquez, Estado, administración y realidad: la participación del ciudadano en la gestión pública. *Revista Digital De La Asociación Argentina De Derecho Administrativo*, 2016, 1, p. 123.

¹⁹⁸ J. Sánchez González, La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto Espacios Públicos. *Espacios Públicos*, 2015, 18 (23), p. 67.

los consejos consultivos, los jurados ciudadanos, el plan estratégico, la revocatoria de mandato, entre otros, han sido debatidos, incorporados y utilizados.

Citando la clasificación de Vincenzo Ferrari, respecto a estos institutos semidirectos indica: "(...) aquí poder se entiende como participación en la toma de decisiones. La función se funda en que todos los sujetos que disponen de capacidad de decisión o que deciden ampliarla, hacen uso normal del derecho para conseguir consenso sobre las decisiones que asumen o que desean asumir (...)".¹⁹⁹

Dada la importancia de los mecanismos o instrumentos de participación, al ser los medios por los cuales la Administración Pública realmente se fragua y se realiza la participación ciudadana. Existe gran variedad de ellos los cuales pueden tener características tales como su sencillez, adaptabilidad que es lo que va a permitir la aplicación de estas herramientas. Por estas razones algunos de estos mecanismos pueden ser unos más populares que otros y por ende, alguno de ellos más aplicados que otros.²⁰⁰

Dentro del contexto de la democracia representativa, estos mecanismos de participación establecen la posibilidad de cómo la ciudadanía puede implicarse políticamente en la gestión pública. Por lo tanto, la divulgación y extensión de estos mecanismos dependerá de la necesidad de los gobiernos por resolver problemas concretos de gestión.

Ganuzo Fernández, respecto a los instrumentos de participación indica que están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada. Estableciendo un abordaje general y no a intereses corporativos, ello se propicia dada una acción pública abierta y transparente. Prosigue, afirmando que los mecanismos protegen un espacio de diálogo y comunicación, esto es posible gracias a los espacios previos para el análisis de la información, su discusión y toma de decisiones. Agrega que esto es posible por la regulación institucional que facilita dicho espacio y que permiten un diálogo amplio sobre los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía. Prosigue definiendo que los mecanismos están dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas,

¹⁹⁹M. Eberhardt, Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 17(33), 2015, p. 84.

²⁰⁰ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, p. 31.

además que descansan en la relación positiva que se establezca entre la participación y la influencia de los procesos en las políticas públicas. Por último, indican que los mecanismos suponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan a la generalidad, lo que implica la creación de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no en intereses particulares.²⁰¹

Joan Font distinguen dos grupos de mecanismos de participación, los de consulta y los representativos. Respecto a los primeros, señala que su objetivo es establecer un mecanismo formalizado de interlocución y diálogo con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles. La forma más común es el consejo o comisión adecuado a la organización de cada país, agrega, que probablemente éste es el tipo de mecanismos más experimentados en los últimos años, pues resulta más sencillo consultar a los grupos organizados que llegar a los ciudadanos anónimos. Sin embargo, la diversidad en la organización y el funcionamiento de estos instrumentos, así como la falta de estudios evidencian que la falta de aspectos como la capacidad real de interlocución y como mecanismo de diálogo entre ciudadanos y administraciones.

En el segundo grupo los mecanismos de democracia deliberativa suponen un intento de superar los problemas de información y debate, como componentes imprescindibles de cualquier proceso decisorio. Los mecanismos deliberativos, ponen su énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos comunes, se delibera para resolver un conflicto o un problema, o para coordinarse de cara a la realización de un proyecto.

Busca que el ciudadano promedio tenga los medios para que pueda participar aportando sobre sus conocimientos y necesidades (esto es posible cuando está informado para decidir y para pensar globalmente). Se distinguen dos grandes tipos de métodos. El primero se basa en la búsqueda de la información y la deliberación ciudadana; el segundo de los métodos tiene por objetivo combinar con la réplica a otro de los argumentos limitadores de

²⁰¹ E. Ganuza Fernández, *Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação*, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, pp. 7-8.

la participación a través de una selección de los participantes que los convierta en una muestra representativa de la sociedad.²⁰²

En simples palabras existe una variedad de instrumentos y mecanismos para hacer real la participación ciudadana, siendo que estos instrumentos responden a diferentes combinaciones de acuerdo a los propósitos de cada Estado. Es por ello que los distintos tipos de mecanismos presentan ventajas como desventajas, por lo que no existe el mecanismo ideal y universal el cual de respuesta a los problemas de gestión.

En esta misma línea, continúa Díaz Aldret señalando que:

(...) los mecanismos forman parte de las estrategias para incorporar la participación y en consecuencia, su diseño y funcionamiento debería estar articulado de forma coherente con los objetivos, los instrumentos y en general con la formulación misma de la política. Cada mecanismo plantea diferentes retos en términos de costo, inclusión, empoderamiento ciudadano y generación de ideas o propuestas; por lo tanto, unos casan mejor que otros con el logro de distintos objetivos o con las diversas etapas del ciclo de política.²⁰³

Afirma que los procesos de institucionalización de la participación ciudadana en el orbe todos han tenido una trayectoria similar, señalando tres etapas constituidas por el desarrollo y diversificación de instrumentos y mecanismos. La primera etapa la ubica entre los años 1970 y 1980, la cual consistió en el desarrollo de marcos normativos para reglamentar la participación, así como el diseño de las primeras instancias para mejorar la vinculación de los gobiernos con la sociedad.

La segunda etapa inicia en los años 90 consistió en la ampliación de la agenda de temas en los que se involucró a la sociedad. En esta fase se abrieron oportunidades para participar en asuntos estratégicos, como el desarrollo económico y regional, la protección ambiental o la transparencia y la rendición de cuentas.

²⁰²J. Font, Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 2020, pp. 30-33.

²⁰³A. Díaz Aldret, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, XXVI (2), 2017, p. 359.

El último período inicia a partir del cambio del siglo, las estrategias e instrumentos de participación progresan hacia una profundización democrática, buscando el desarrollo de mecanismos que permitan una participación más extensa, más activa y más deliberativa, buscando con ello una colaboración menos jerarquizada y estructurada.

Continúa la autora, señalando que se establecen dos grupos de tipos de procesos participativos, siendo los procesos de consulta y los procesos de involucramiento. En cuanto a los procesos de consulta, la incorporación de los ciudadanos se hace respecto a grupos de interés, los cuales inician su participación desde la primera etapa del ciclo de la política pública. Busca producir decisiones mejor informadas o de validar y priorizar opciones que han sido seleccionadas previamente, cabe acotar que el proceso participativo suele desenvolverse en periodos cortos.

El segundo grupo, al igual que el anterior, la participación se da desde la primera fase, en este caso desde la definición en la que se enfoca el problema. Incluye, procesos de reconciliación de intereses que compiten entre sí, de negociación y establecimiento de compromisos para un horizonte de tiempo más amplio. La convocatoria es más amplia y con más representación.²⁰⁴

Como puede observarse, pueden haber diferentes formas de clasificar los mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, se tiene que de esas propuestas tienen como punto de partida de la clasificación el grado de participación que se le da la personas en los diferentes procesos de participación así como la división más simple entre los mecanismos de participación individual, local, regional o nacional.

Establecida la importancia de los mecanismos de participación, se procede a describir los instrumentos más comunes, no sin antes reiterar que muchos de ellos pueden tener características muy similares, pero a efectos de esta investigación se pretende dar un panorama de los mecanismos de participación más comunes, agrupando los mismos entre tres grupos que llamaremos:

-Mecanismos de participación funcional (sobre los derechos de participación individual)

²⁰⁴ A. Díaz Aldret, Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI (2), 2007, pp. 359-365.

-Mecanismos de participación orgánica (participación promovía en su mayoría a nivel local), y por último;

-Mecanismos de participación corporativa (que llevan a adelante las entidades ciudadanas como organización de los ciudadanos-participación colectiva).

1.1 Mecanismos de participación funcional (sobre los derechos de participación individual)

1.1.1 Referéndum

De origen romano es el instrumento por excelencia de la democracia semidirecta. Se constituye en uno de los mecanismos políticos más antiguo y conocido, mediante el cual el gobernante pregunta directamente al pueblo acerca de un tópico puntual. En estas consultas se plantean preguntas concretas y bien definidas sobre la acción de las autoridades o de la valoración que los ciudadanos tienen sobre estas últimas, con el propósito de tomar decisiones.

Este mecanismo consultivo no es exclusivo de ningún tipo de Gobierno, por lo que, indistintamente puede ser efectuado en una dictadura, monarquía o democracia; pese a su efectividad, es una herramienta política que debe usarse cuidadosamente: en primer lugar, por el cansancio ciudadano; en segundo, porque es un arma que puede utilizarse desde el Poder Ejecutivo para obviar al Legislativo.²⁰⁵

Normalmente las Constituciones de América establecen que el Presidente o el Congreso puedan someter a refrendo una ley, un proyecto de ley o una reforma constitucional para diversos fines. Se habla de tres tipos de referendo, el denominado referendo aprobatorio, el cual se somete a la ciudadanía para que esta asuma la decisión de adoptar una determinada norma. Por su parte, el referendo abrogatorio, que consiste en que ciudadanía elimine total o parcialmente los efectos de una norma. Por último, el referendo consultivo, este puede llegar a ser vinculante o no. Este tipo de referendo está orientado a buscar la opinión de la ciudadanía sobre un tema específico y de relevancia para el país.

²⁰⁵J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos. 2011, p. 32.

Dos aspectos importantes de este instrumento regulado en varias constituciones, es que se establece la posibilidad de que la iniciativa del referendo sea propuesta por los mismos ciudadanos siempre que cumpla con el requisito de la recolección de un número mínimo de firmas. El segundo aspecto es que es limitado este derecho a ciertas materias excluyendo temas como los tratados, defensa nacional, derechos fundamentales, tributos, amnistías, propiedad, elecciones, moneda y banca, revocación de mandatos, presupuesto, pensiones, empréstitos, contratos o actos de naturaleza administrativa, entre otras.²⁰⁶

En el caso de España, el objeto de la consulta debe tratarse de temas que sean competencia municipal, no delegada de otros niveles superiores y de especial trascendencia para los vecinos. La consulta debe de responder a cuestiones objetivas y no políticas, ya que el control lo lleva mediante el acuerdo que llegue el Pleno.

Otro aspecto del instrumento es que la consulta no es obligatoria para los gobiernos locales pero supone un pulso político, ya que hacer caso omiso a la manifestación del pueblo sería contraproducente para la elección electoral, de ahí que sea un mecanismo poco usado, además de que es oneroso.²⁰⁷

1.1.2 Iniciativa popular

La iniciativa popular es considerada una forma de participación directa en la función política reconocida como derecho para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración, mediante la propuesta de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos y con la apertura de vías para proponer al Poder Legislativo la aprobación de normas.²⁰⁸

Es un instrumento de participación política que existe en casi todos los países democráticos del mundo. Mediante este procedimiento, una petición apoyada por un número determinado de firmas de ciudadanos se dirige al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo para pedir un

²⁰⁶F. Novak, Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa. *Agenda Internacional*, N° 29 (XVIII), 2011, pp. 74-75.

²⁰⁷H. Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbaire, 2019, pp. 390-391.

²⁰⁸Z. Sánchez Sánchez, La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía, *Revista Activitat parlamentària*, 11, 2007, p. 36.

referéndum, una enmienda o la derogación de una ley. El sistema de petición, tramitación y aceptación varía según los países.²⁰⁹

Trejos Robert, citando a Steffan Gómez Campos define el instrumento como: “(...) el mecanismo por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer legislación bajo procedimientos directos o indirectos. Esto puede ocurrir tanto a nivel nacional como en el subnacional, mediante la presentación de proyectos de ley o incluso reformas constitucionales (...)”.²¹⁰

En el caso español, la iniciativa popular es una forma de participación directa en la función política. Es un derecho reconocido legalmente y no es considerado como un mero instrumento para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que toma la Administración.

Por su parte, en cuanto a la iniciativa legislativa, es una forma de trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una materia concreta o la molestia ante un tema que no ha sido tratado previamente por las cámaras o por el municipio.²¹¹

1.1.3 Encuestas deliberativas

Se indica que las encuestas deliberativas tienen su origen en el año 1994 en Estados Unidos y el Reino Unido, pueden ser utilizadas a nivel local como nacional²¹².

Pérez Zafrilla define a la encuesta como “(...) un instrumento para empoderar la opinión pública y que pueda tener una mayor influencia en la esfera política, consiguiendo además que se mantengan los tres principios que según él caracterizan a la democracia (...)”.

²⁰⁹ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos. 2011, p. 35.

²¹⁰ S. Trejos Robert, Institutos de democracia directa: La iniciativa popular. *Revista Derecho Electoral*, 23, 2017, p. 237.

²¹¹H. Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbaire, 2019, pp. 390-391.

²¹² E. Ganuza Fernández, Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação”, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, p. 14.

Agrega que lo que busca este mecanismo es una mayor información e implicación de los ciudadanos de las cosas públicas a través de una deliberación cara a cara.²¹³

Se indica que las encuestas deliberativas tratan de profundizar en la opinión del ciudadano sobre los temas de más interés. En primer lugar, se extrae una muestra al azar del electorado. Una vez reunida, se realiza una encuesta exhaustiva sobre los temas designados, registrándose su opinión. Luego se les somete a una sesión de discusión durante varios días en grupos pequeños junto a autoridades y expertos.

Una vez acabados los debates se les vuelve a realizar la encuesta a los ciudadanos, comparándola con las respuestas que se dieron antes al instrumento. Algunos estudios incluyen también los indicadores comunitarios (New Economics Foundation, 1998) como instrumentos de participación. Dichos indicadores deben proporcionar información acerca de la evolución del estudio, ya sea positiva o negativa de los aspectos que la misma comunidad ha elegido como prioritarios en el mejoramiento de su calidad de vida personal y colectiva, tales como sanidad, delincuencia, educación, etc. Su uso está bastante generalizado por toda Europa, en Irlanda y el Reino Unido hay más de cuarenta poblaciones que los utilizan. Sin embargo, al no estar definidos cuáles son esos indicadores y cómo los utilizan los ciudadanos, se considera que no deben incorporar a la lista de instrumentos anteriores.²¹⁴

Algunas de las encuestas deliberativas son transmitidas por televisión lo que permite dar seguimiento a la ciudadanía respecto a las deliberaciones. El resultado de la encuesta se entrega y se distribuye a las administraciones del territorio. El objetivo de este mecanismo no es más que permitir que un grupo de ciudadanos realice recomendaciones después de un proceso deliberativo²¹⁵.

Un aspecto de las encuestas es que en virtud de las nuevas tecnologías es posible analizar los diferentes escenarios de opinión de los ciudadanos, sean estos generales o concretos.

²¹³ P. Pérez Zafrilla, ¿Es posible realizar la teoría deliberativa en la vida política? El proyecto de James Fishkin. *Revista Española De Ciencia Política*, 30, 2012, p.16.

²¹⁴ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, p. 43.

²¹⁵ E.Ganuzza Fernández, Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação”, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, p. 14.

Se considera un mecanismo barato para realizar la consulta, pues se puede llevar por diferentes medios por SMS, Web, entre otros. Un aspecto esencial es que no se puede equiparar al de una consulta, que está llena de garantías. De ahí que el resultado de las encuestas o sondeos de opinión no debe ser la motivación o único fundamento de la decisión que tome el gobierno local.²¹⁶

1.1.4 Participatory Rapid Appraisal (PRA)

Es conocido como Valoración Instantánea Participativa, consiste en una combinación de distintas técnicas tales como las reuniones de grupo con asociaciones, entrevistas personales, análisis, estudios, informes, censos, y la observación directa. Los métodos seleccionados pueden usarse en cualquier secuencia u orden, según las necesidades y las condiciones.

Una vez elegida la técnica de investigación a emplear se nombra un coordinador responsable de iniciar y ejecutar las acciones que indica el instrumento, se selecciona una muestra de ciudadanos previamente entrenados. Conforme se genera la información requerida, se elabora una hoja de ruta que facilitará la elaboración del informe final. Los Participatory Rapid Appraisal se han usado durante mucho tiempo con éxito en el ámbito rural, especialmente y en temas de educación.

El instrumento puede ser iniciado por ciudadanos, autoridades y/o expertos, aunque generalmente las autoridades contratan a un grupo de expertos y pueden reclutar voluntarios para trabajar en la aplicación del mismo.

En la primera etapa se decide “qué hacer” y “cómo hacerlo” a través del diseño de un cuestionario y de cómo hacerlo llegar a la ciudadanía. Con los resultados se emite un informe con las recomendaciones necesarias para crear un plan de acción. Estas recomendaciones deben jerarquizarse, estas se entregarán a la municipalidad y

²¹⁶ H. Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbaire, 2019, p.391.

asociaciones locales, además de publicitarse para discutirse por el grupo de expertos, las autoridades y estas asociaciones en un foro público.²¹⁷

1.1.5 Conferencias

De este mecanismo de las conferencias se tienen diversos tipos como las decisión, deliberativas y consenso.

1.1.5.1 Conferencias decisión

Se basa en reuniones de expertos que discuten sobre un tema propuesto por alguna autoridad pública. Se desarrolla durante dos o tres días, la idea es poder incluir y comunicarse con todos los grupos que tengan algún interés en el problema. Esto último es importante pues se pretende llegar a una toma de decisión de calidad.

Los temas que pueden llevarse por medio de las conferencias de decisión son muy variados tales como resolución de conflictos, evaluaciones de eficiencia y eficacia de políticas públicas, gestión de crisis, entre otros.

1.1.5.2 Conferencias deliberativas

En su configuración es similar a otros mecanismos de participación ciudadana que se han descrito previamente, reúne a grupos de expertos conocedores de una situación problemática para llegar a una acción final.

Esta actividad puede ser convocada tanto por una autoridad local como una agencia sectorial, integrada por diferentes grupos o asociaciones bajo la coordinación de un director, quien pone a disposición de los expertos un documento procedente del convocante sobre el tema elegido y una agenda que marca los tiempos de la conferencia. Los expertos estudian el documento y lo responden con otro en el que exponen sus posiciones. La actividad dura dos días. Inicialmente, el director presenta el tema y da paso a las posiciones

²¹⁷ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e- participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, pp. 36-37.

de los expertos que se registran. Al final del primer día y comienzo del segundo se da inicio al trabajo sobre los temas, puntos de acuerdo y de conflicto.

Por último, se desarrolla un debate plenario moderado por el director, del que se concluyen los aspectos más relevantes sometidos a criterio de los expertos. Al concluir la conferencia, se debe emitir un documento final consensuado que debe entregarse a quien convocó dicho evento, para que le sirva para tomar las decisiones respectivas.²¹⁸

1.1.5.3 Conferencias consenso

Se tiene data de este mecanismo desde 1987 en Dinamarca, posteriormente, se han organizado conferencias de consenso en el Reino Unido, Holanda, Finlandia, Estados Unidos.

Son foros deliberativos con un grupo de ciudadanos que discuten sobre cuestiones científicas y tecnológicas con algún tipo de relevancia social o política. Se hace una selección de un grupo relativamente pequeño (de al menos 15 participantes) que han respondido a un llamado por un medio de comunicación escrito o escogidos aleatoriamente. Los participantes se reúnen tres veces durante el proceso en tres fines de semana, en las dos primeras sesiones discuten aspectos generales relacionados a los temas de la conferencia y se establecen preguntas que serán respondidas y vueltas a discutir en la última parte del proceso, es decir, en el foro público.

En esta última etapa los participantes tienen la oportunidad de escuchar y preguntar a expertos, académicos y representantes de grupos de intereses. Este foro es llevado a un proceso de deliberación en donde los participantes son llevados por parte de un moderador a llegar a un consenso. El informe resultante es publicitado por medios de comunicación y entregado al Parlamento.²¹⁹

²¹⁸ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, pp. 33-34.

²¹⁹ E. Ganuza Fernández, "Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação", E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, p. 15.

1.1.6 Talleres de futuro

Es considerado uno de los mecanismos de innovación más interesante en la participación ciudadana, pues es una fuente de creatividad en generación de ideas nuevas. La técnica fue desarrollada y aplicada en el año 1997 por Robert Jungk y Nobert Müllert. Es definida como "(...) una técnica social de solución de problemas y un instrumento de trabajo grupal creativo (...)". Se dice que dentro de este instrumento se busca el desarrollo de la fantasía social y la aplicación de sus resultados en la práctica. Se basa en la "creatividad", combinándola con diferentes métodos como el racional-analíticos, el emocional-intuitivos y los creativos, por ejemplo, se puede citar el torbellino de ideas, actuación/juego de roles, meditación, collages, entre otros.

De este mecanismo, en el taller del futuro se obtienen diferentes resultados como democratizar procesos de planificación local, orientarse hacia el futuro (construir juntos el futuro), fomentar la capacidad de innovación, la fantasía y creatividad social de la comunidad, efectos de sinergia y de aprendizaje colectivo y generación de confianza en la fuerza colectiva.²²⁰

Regularmente es llevado por dos facilitadores quienes deben familiarizar a los participantes con el método de trabajo. El taller se puede explicar en cuatro fases: en la primera fase del taller se comienza con la llamada fase de crítica, donde se verán cuáles son los puntos fuertes y débiles de la localidad y se define el problema o problemas. En la segunda fase, la "fase de la fantasía", o de imaginación, los participantes hacen una lluvia de ideas de soluciones en respuesta a los problemas, se deja que el debate fluya, exponiendo los problemas en positivo. Las soluciones pueden tomar la forma de deseos, de fantasías y de visiones alternativas. Se seleccionan las contribuciones más interesantes y los pequeños grupos de trabajo desarrollan estos en esquemas del proyecto. En la tercera fase, la fase de implementación, los participantes evalúan críticamente las ocasiones de la ejecución del proyecto, identificando obstáculos y trazando soluciones creativas, así como planes de

²²⁰ Y. Hernández Medina, Nuevas formas de participación ciudadana. *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"*, 2016, p. 45.

acción que podrían ser implementados. Por último, se harán reuniones de seguimiento para comprobar si se siguen esas previsiones de futuro.²²¹

1.1. 7 Presupuestos participativos

Por diferentes motivos que van de lo económico, sociológico y esencialmente democrático, se ha llegado a un punto en el cual se hace difícil justificar el sistema actual de elegir prioridades, dado que el modelo de elaboración de presupuestos públicos no responden plenamente a las necesidades ciudadanas. De ahí la necesidad de flexibilizar esta elaboración de los mismos, de forma tal que no se limite únicamente a la discusión de un equipo de la Administración con sus técnicos-funcionarios y posteriormente el debate en diferentes comisiones y reuniones plenarias.²²²

De ahí que nace como respuesta los presupuestos participativos, los cuales son definidos como el proceso mediante el cual las y los ciudadanos contribuyen voluntariamente en la toma de decisiones de los presupuestos estatales²²³.

Por su parte, Buenrostro Sánchez, define el presupuesto participativo como: (...) un "contrato social" entre el poder pública municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos, con una estructura que se construye de forma orgánica desde la base social y cuya finalidad última es tomar decisiones de acuerdo con criterios de justicia social sobre el uso de los recursos públicos municipales".²²⁴

Asimismo, Ganuza indica que el objetivo de los presupuestos participativos "(...) es implicar a la ciudadanía en un proceso de toma de decisiones vinculado a la gestión de la administración. No se hace selección previa, sino que se invita al conjunto de la población a participar en las asambleas de forma voluntaria (...)".

²²¹J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, p. 41

²²²J. Molina Molina, *Ciudadano y gasto público*, 4th ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 108.

²²³C. Álvarez Santana, Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen*, 74, 2014, p. 6.

²²⁴I. Buenrostro Sánchez, Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Revista Iberoamericana De Filosofía, Política Y Humanidades.*, 12, 2004, p. 72.

Los presupuestos participativos tienen su génesis en el año 1989 en Brasil. Este se extendió por el territorio brasileño, por lo que se tienen datos que al año 2003 alrededor de 150 municipios utilizan este instrumento. Posteriormente, llega a otros países latinoamericanos y para el año 2000 se inicia su implementación en Europa en municipios de España, Italia, Francia y Alemania.

El proceso normalmente se desarrolla en tres etapas. La primera es informativa, pues es donde se presenta el proceso, se rinde cuentas respecto a lo adoptado en el año anterior y se establecen las reglas internas del mecanismo. Posteriormente arranca la siguiente etapa, la cual tiene por objetivo recoger las propuestas que se dieron en la deliberación de la asamblea ciudadana. Por último, en la última fase se busca priorizar y tomar en conjunto la decisión final para presentarla a la Administración.

El obstáculo por el cual más se critica este instrumento es respecto a la dificultad de poder articular el interés general y los particulares, pues en algunos casos privan los intereses particulares. De todos modos es un mecanismo complejo que requiere un gran compromiso por parte de la administración para su eficiencia y su éxito ²²⁵.

La apuesta innovadora de cogestión pública ciudadana como el presupuesto participativo se relaciona directamente con la democracia participativa. En este mecanismo, la planificación comunitaria de los recursos como objetivo para que el ciudadano debata y confronte sus preferencias en los gastos e inversiones a realizar.

Indica Molina Molina, que esta cogestión pública es entendida como un espacio de encuentro entre la ciudadanía, los políticos y los técnicos funcionarios. Prosigue señalando que las propuestas, decisiones, comunicaciones y cuantos informes sean precisos parten de la propuesta ciudadana producto de un control directo sobre ellas. La forma de cómo se logra es acordando cada quien su rol, donde los técnicos asesoran sobre la legalidad y viabilidad, en el tanto los políticos se comprometen a asumir las decisiones y ejecutarlas. Concluye afirmando, que esta cogestión pública supone un seguimiento ciudadano sobre

²²⁵ E. Ganuza Fernández, Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação”, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, p. 14.

los gastos a medida que estos se van ejecutando en el presupuesto, pero además requieren canales de información y comunicación que garanticen la transparencia del proceso.²²⁶

1.1.8 Veedurías ciudadanas

Álvarez Segura define a las veedurías ciudadana como los mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y el control social de la gestión pública. Esto puede hacerse tanto a personas físicas como jurídicas que manejen fondos públicos, que brinden servicios públicos, desarrollen actividades de interés de todos; con el objeto de que el ciudadano pueda conocer, informar monitorear, opinar, presentar observaciones ante, durante y después de cualquier proyecto o acción. ²²⁷

Hernández Tirado y Orozco Poveda señalan que este mecanismo “(...) constituyen las herramientas dispuestas para lograr que lo particular o singular sea tomado en debida forma”. De ahí que afirman que son organizaciones participativas, sin perjuicio de la representación que requiere para su realización y que por ello constituyen una expresión del principio democrático.

Prosiguen indicando que los veedores (personas que realizan la veeduría) tienen diversas facultades o potestades, como por ejemplo intervenir en las audiencias públicas, denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones u omisiones de quienes ejecutan el proyecto, plan u obra objeto de la veeduría cuando se constituyan delitos contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal, solicitar a la Contraloría de la República que realicen un control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, así como otras potestades que le asignen las leyes.²²⁸

1.1.9 Asociaciones público privadas o Alianzas Público Privadas (APP)

Este mecanismo de participación ciudadana son iniciativas propuestas por el sector privado para contribuir a la problemática social de los Estados y como modelo de cogestión. Entre

²²⁶J. Molina Molina, *Ciudadano y gasto público*, 4th ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, pp. 110-111.

²²⁷C. Álvarez Santana, Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen*, 74, 2014, p. 6.

²²⁸K. Hernández Tirado y D. Orozco Poveda, La veeduría ciudadana como herramienta para la Co Administración del Estado. *Revista Jurídica Derecho*, 7(8), 2018, pp. 80-85.

los tipos de organizaciones están los movimientos de organizaciones no gubernamentales, los de responsabilidad social empresarial y las Asociaciones Público Privadas (APP).

Esta responsabilidad social se da por el interés de las empresas en las comunidades vecinas a su zona aledaña, la cual termina siendo una ayuda extra que recibe el Estado en su función de llevar bienestar a todos los individuos.

Es así que la concurrencia del privado en actividades que esencialmente deben ser brindadas por el Estado, vienen a poner a la organización de la Sociedad Civil o la Sociedad Civil Organizada como un nuevo protagonista que viene a concurrir con el Estado en diferentes aspectos de gobernalidad en la esfera de lo público.

Mercado Neumann y Abusada Chehade, afirman que las APP son un mecanismo de participación por medio de la inversión privada en las que se añade la experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, en su mayoría privados, con el que crean, desarrollan, mejoran operan, o mantienen la infraestructura pública, así como proveen servicios públicos y/o prestan los servicios que requiere el Estado.²²⁹

Esta nueva cara de lo público viene a reevaluar el papel pasivo de los particulares en la gestión pública donde se les da fines y tareas para alcanzar los cometidos públicos, los cuales ya no se circunscriben al Estado, sino que llegan a los particulares o de manera conjunta con el Estado donde se crea un marco de corresponsabilidad de la gestión pública donde surge las APP.²³⁰

Entre los aspectos que se le critican a las APP es el nicho de impunidad y opacidad en beneficios de los actores privados (flexibilidad, eficiencia, eficacia y autonomía)²³¹, afirma que esta división ha funcionado como armadura protectora del mercado y como punta de lanza contra el Estado.²³²

²²⁹ E. Mercado Neumann y F. Abusada Chehade, Asociaciones Público Privadas (APP): Entre lo Público y lo Privado – El Empresario Como Cogobernante, in *Derecho y Sociedad*, vol. 45, 2015, pp. 104-108.

²³⁰ L. Álvarez Patiño, Las Asociaciones Público Privadas: una manifestación de innovación y corresponsabilidad en la gestión pública. *Estudios de Derecho*. 73 (162), 2016, p. 146.

²³¹ Conocido como la huída del derecho administrativo, tema que en definitivamente es de una investigación amplia.

²³² J. Sandoval Ballesteros, Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas, in *Gestión y Política Pública*, vol. XXV, 2016, p. 375.

Es en virtud de lo anterior, que al ejercer las APP una función que normalmente realizaba el Estado es por lo que se configura como participación funcional dentro de los tipos de participación.

De los mecanismos anteriores, la participación de las personas parte desde diferentes aristas desde aportar datos o información a la administración actuando como experto o como experto en defensa de intereses difusos o colectivos ejerciendo una acción de interés de todos o en palabras de García de Enterría actuando desde afuera de la Administración Pública pero ejerciendo funciones públicas, ya sea auxiliando o colaborando de alguna forma en las tareas de la Administración.

1.2 Mecanismos de participación orgánica (participación promovía en su mayoría a nivel local)

1.2.1 Audiencia pública

Consiste en una reunión formal que genera obligaciones y responsabilidades. Es un encuentro dentro un procedimiento de toma de decisiones, una vez que es institucionalizado, la convocatoria puede llegar hacer obligatoria, toman en consideración ciertas circunstancias. Este mecanismo no busca generar un espacio para el debate entre los distintos participantes, las opiniones que se expresen durante la audiencia no son vinculantes para las autoridades, es importante destacar que este instrumento no reemplaza a las autoridades, pues lo que busca es que se pueda contribuir a la calidad de decisiones sobre un tema determinado con el aporte de un diverso espectro de actores.

Este mecanismo es uno de los más antiguos que hay en los regímenes democráticos participativos. Es uno de los instrumentos que constituye un excelente espacio para que los vecinos, organizaciones sociales tengan su encuentro sobre algún tema de interés, como puede ser alguna problemática de la comunidad. Es el espacio ideal para presentar problemas comunes o soluciones sobre circunstancias individuales o colectivas que necesitan resolverse. Se afirma que la audiencia pública puede llegar a configurarse en la oportunidad institucional más importante, pues es la que puede llegar a garantizar un gran flujo de información entre los ciudadanos y las autoridades en relación con una decisión determinada.

De ahí que se indique que este instrumento constituye un verdadero mecanismo de consulta, a efecto que el conocimiento teórico, la experiencia práctica y vivencial de la población puedan ser tomados en cuenta por parte de las autoridades en los procesos de la toma de decisiones. Ello es lo que define el objeto de las audiencias, el cual es por antonomasia contribuir al mejoramiento de la calidad y fundamentación de las decisiones que se adopten.²³³

1.2.2 Paneles ciudadanos

Lavin de la Cavada destaca que son aquellas actividades participativas en la que predomina la deliberación sobre variados temas públicos de diferentes causales, surgidos a partir de diferentes iniciativas, generalmente, provenientes de las autoridades locales.

Los paneles ciudadanos surgieron en los años 80, aunque su aplicación más importante se produce a partir del año 2000, cuando más de treinta municipios británicos comienzan a usarlos. Es un instrumento de consulta a la comunidad, donde un grupo de ciudadanos (entre 500 y 2000) no especializados evalúan un problema o propuesta a través de la discusión pública o los foros.

Este último aspecto es importante, ya que permite el uso de nuevas tecnologías. Se realizan periódicamente convocatorias orientadas a publicar y discutir textos relevantes con el propósito de producir un informe final. Sin embargo, esa misma flexibilidad, hace que, en ocasiones, sean muy volátiles).²³⁴

Se dice que un panel grande y demográficamente representativo es consultado con periodicidad por diversos medios como el correo o teléfono. Esto a efecto de valorar las opiniones y preferencias públicas, lo cual permite hacer un análisis pormenorizado de las

²³³ D. Sabsay y P. Tarak, *Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente*, Argentina: Fundación Poder Ciudadano, 2020, p. 2.

²³⁴ J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, p. 32.

preferencias ciudadanas en función diferentes temas como género, área geográfica, nivel socio-económico, educativo, entre otros.²³⁵

1.2.3 Foros de distrito

Su carácter es meramente consultivo, convocados por las autoridades locales, en un vecindario, abierto al público y en los que se invita a todos los vecinos que quieran participar.

Previamente, mediante el uso de cuestionarios, se habrá realizado una investigación acerca de cuáles son los principales temas y/ o problemas que afectan a la comunidad y cuáles son las políticas locales establecidas que podrían ponerse en ejecución. Cuando se ejecuta por primera vez, se debe considerar la necesidad de su continuidad, estableciendo un diálogo permanente entre ciudadanos, asociaciones de vecinos y autoridades locales. Este instrumento es uno de los más exitosos, sobre todo en América Latina y más concretamente en Brasil, origen de muchas de estas herramientas. Los foros de barrio y/o distrito se utilizan para la discusión de temas muy locales en vecindades como el asfaltado, el alumbrado, cuestiones sanitarias, entre otros).²³⁶

1.2.4 Talleres de grupos de interés

Este tipo de mecanismo suele ser de ámbito local o regional, para su funcionamiento se elige entre la población de forma no aleatoria a 15 o 25 personas que posean algún conocimiento previo al tema que se va a abordar.

Se efectúa una sesión de iniciación en la que se informa a los seleccionados acerca de qué consiste la tarea a realizar. El trabajo es intensivo, puede tardar varios días y se da un flujo de información que va de las autoridades al público, aspecto que lo diferencia de los jurados. Los talleres cuentan con facilitadores quienes a su vez se constituyen en mediadores contribuyendo con los grupos de discusión en la toma de decisiones y

²³⁵P. Prieto Martín, *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, participación ciudadana del siglo XX, Asociación Kyopol – Ciudad Simbiótica: Asociación Kyopol -Ciudad Simbiótica, 2010, p. 40.

²³⁶Lavín de la Cavada, *De la participación a la e- participación*. Doctorado, p. 32.

controlan los medios para compartir la información cabe destacar que los acuerdos tomados son vinculantes.

Concluido el trabajo y llegado a los acuerdos concomitantes, se elabora el informe final y se hace llegar a las autoridades correspondientes. Regularmente, este tipo de accionar ha tenido éxito en asuntos medioambientales y de planificación urbana entre otros.²³⁷

1.2.5 Jurados

El nombre fue inspirado por los jurados de los tribunales de justicia, que bautizaron así a los “comités ciudadanos” que funcionaban desde los años 70. Es a partir de los años 90 que alcanza la mayor notoriedad expandiéndose por todo el mundo, pero sufriendo modificaciones en su uso.²³⁸

Este mecanismo es conformado por un grupo representativo de ciudadanos, los cuales examinan cuidadosamente a lo largo de varios días un asunto de significación pública, habitualmente se implementa teniendo como referencia una escala local. Reciben informaciones diversas sobre la cuestión y escuchan sobre las evidencias proporcionadas por testigos y expertos.²³⁹

Los participantes de los jurados tienen entre sus funciones entrar a discutir y deliberar en pequeños grupos. Una vez se han explorado los temas y las posibles alternativas los miembros del jurado realizan recomendaciones. Los temas a discutir pueden ser de diferente índole como el territorial, urbano, medio ambiente, de salud o agricultura, buscan mejorar y legitimar el proceso tradicional de toma de decisiones. Además puede tener como objetivo una dimensión local, regional o estatal.²⁴⁰

²³⁷Lavín de la Cavada, *De la participación a la e- participación*, p. 31.

²³⁸Lavín de la Cavada, *De la participación a la e- participación*, p. 31.

²³⁹P. Prieto Martín, *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, participación ciudadana del siglo XX, Asociación Kyopol – Ciudad Simbiótica: Asociación Kyopol -Ciudad Simbiótica, 2010, p. 40.

²⁴⁰E. Ganuza Fernández, *Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação*, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010, pp. 15-16.

1.2.6 Observatorios

Son grupos de personas u organizaciones o que tienen algún conflicto de interés con el asunto observado. Buscan elaborar diagnósticos, informes y reportes, bajo una independencia y rigidez técnica, a efecto de impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de las políticas públicas²⁴¹.

1.2.7 Consejos sectoriales

Los consejos sectoriales son los órganos de participación que canalizan las iniciativas e inquietudes ciudadanas en las áreas de actuación municipal. Son de carácter consultivo, integran la asamblea los ciudadanos inscritos en el Registro de Participación Ciudadana que hayan manifestado su interés en el área de actuación municipal en cuestión o pueden ser grupos de interés de un mismo sector, buscando alternativas consensuadas a las acciones municipales.

Los consejos sectoriales se podrán constituir a propuesta del alcalde o de un diez por ciento de las entidades ciudadanas que se encuentren inscritas en el Registro de Entidades Ciudadanas. Producto de las reuniones, se genera un informe final y las respectivas recomendaciones, mismas que deben ser aprobadas por el consejo o mediante votación que debe obtener mayoría absoluta, se establecen reuniones cada tres meses y la presidencia será quien oficie como moderador.

El Consejo Sectorial tiene las mismas funciones que el Consejo de Participación Ciudadana de Distrito, aunque limitadas a su sector concreto de actividad.²⁴²

En el caso de España, estos consejos son considerados órganos que canalizan la participación ciudadana en los asuntos locales y su nacimiento se atribuye al Pleno. Su función radica únicamente consultiva, de informar y proponer medidas en relación a la actividad que corresponda al consejo. De ahí que se diga que las funciones son dos responder lo que estimen conveniente en relación con las propuestas o iniciativas que se

²⁴¹ C. Álvarez Santana, Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen*, 74, 2014, p. 6.

²⁴² J. Lavín de la Cavada, *De la participación a la e-participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011, p. 38.

le remitan desde el Ayuntamiento y hacer propuestas en el ámbito material que se les ha asignado.

Otra de las características es que no cuenta con las potestades suficientes para emitir actos administrativos. Estos órganos fomentan la información o la comunicación administrativa, ya que producen relaciones circulares de información (administración local, los ciudadanos afectados y de estos a la administración). Además, realizan sus funciones atendiendo determinadas materias de interés.²⁴³ La composición de estos consejos es mixta²⁴⁴.

En definitiva es la participación ejercida mediante grupos o estructuras sociales organizadas no ejerce funciones materialmente públicas, ejercen una función colaborativa. Se representa mediante diferentes figuras como partidos políticos, asociaciones, sindicatos (considerada su participación como una actuación corporativa, ya desarrollado), consejos de barrio o sectoriales.

Los anteriores mecanismos tienen como característica común que son desarrollados en su mayoría a nivel local o regional, los cuales les dan la facultad a las personas para que participen en algún órgano de la administración y que sus voces tengan cierto grado de injerencia en la toma de decisiones sobre los asuntos de su comunidad. De ahí que nos antecedan mecanismos como consulta popular, consultas ciudadanas, la audiencia pública, los paneles ciudadanos y foros de distrito.²⁴⁵

En el caso de los jurados, forman parte esta clase de participación en el entendido que los participantes de ellos asumen una función en dicho órgano aunque sea en sede judicial, muchos autores clasifican este tipo de participación como un mecanismo de participación judicial, siendo una clasificación más específica.

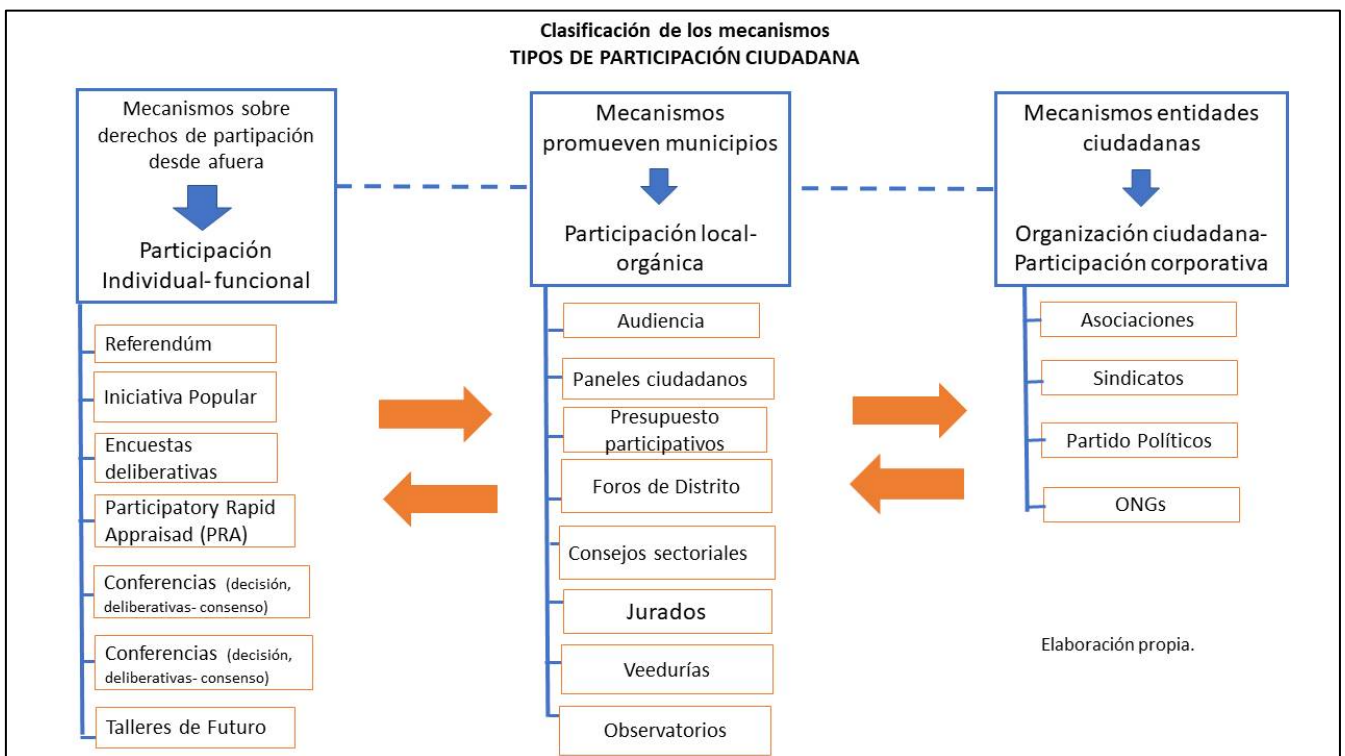
²⁴³ Algunas clases de estos consejos en España se consideran clases de consejos que aparecen en los reglamentos de participación ciudadana: deportes; del libro y bibliotecas; escolar; de fomento; de jubilados y pensionistas; de seguridad ciudadana (seguridad y protección civil); de la mujer; de medioambiente; de trabajo, comercio y consumo; cultura; juventud; infancia; urbanismo, vivienda y obras públicas; social (sanidad y asistencia social); medios de comunicación.

²⁴⁴ H. Corti (Ed.), *Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad*, Editorial Jusbairens, 2019, p. 394-395.

²⁴⁵ R. Rivero Ortega y Z. Sánchez Sánchez, *Participación ciudadana en el ámbito local*, Tratado de Derecho Municipal- coordinado por Santiago Muñoz Machado, 2, 2011, p.1419.

En lo que respecta a la participación corporativa, la misma no se desarrolla ya que a lo largo de esta investigación se ha hecho o se hará referencia a las formas de actuación como lo son las asociaciones, ONGs, sindicatos y partidos políticos.

Cabe acotar que el desarrollo de los instrumentos de participación aquí indicados, no constituyen una lista exhaustiva de los mismos, sino por lo contrario, lo que se pretende es tener un conocimiento de los diversos mecanismos de participación más comunes a nivel internacional en sus respectivas actuaciones. A manera de una mejor comprensión de los mecanismos anteriores y su clasificación se ofrece el siguiente esquema.



Capítulo III

Sección Única: La participación ciudadana en Costa Rica

En esta sección de la investigación se desarrollará la naturaleza jurídica de la participación ciudadana en Costa Rica. En ese sentido se tiene como punto de partida o hito la reforma del artículo 9 de la Constitución Política, en el año 2003, lo que indiscutiblemente marca un antes y un después de la participación ciudadana en el país.

El desarrollo si se está ante un derecho de participación ciudadana o un principio es algo que ha quedado en manos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, por lo que es obligatorio hacer un análisis de la evolución jurisprudencial que se ha gestado por parte de dicha Sala respecto a la participación ciudadana a partir de la reforma constitucional del citado artículo. Cabe destacar que en Costa Rica a diferencia de muchos otros países de la región no cuenta con una ley de participación ciudadana, sino como se evidenciará el desarrollo se ha hecho por medio de diferentes normas donde el legislador ha querido darle a la persona una participación en diferentes materias.

Posteriormente, se prosigue a destacar algunos de los mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en el país y su reforzamiento por medio distintas leyes o reglamentos. Se desarrollan los mismos por medio de una clasificación al igual que en el capítulo anterior, es decir, en participación corporativa, participación funcional y participación corporativa, manteniendo la misma línea de García de Enterría.

1. **Naturaleza jurídica de la participación ciudadana como derecho en Costa Rica**

Es necesario establecer que Costa Rica no cuenta con una legislación uniforme en cuanto a esta materia. Más bien, las normas resultan dispersas y pocas las regulaciones que han sido integradas gracias a la interpretación última de nuestro Tribunal Constitucional, cuando no es así, sucede en sede administrativa por parte de la Procuraduría General de la República, como órgano asesor de la Administración.

Ello ineludiblemente nos lleva a irnos 70 años atrás. En marzo de 1948, en virtud de un fraude electoral contra el partido que había ganado las elecciones, se produjeron hechos armados que terminaron con el derrocamiento del Presidente Teodoro Picado y su sustitución por un espacio de 18 meses por la entonces Junta de Gobierno encabezada por el señor José Figueres Ferrer. Dicha Junta convocó a una Constituyente para redactar la nueva Constitución Política de Costa Rica.

Del modelo político adoptado en la Constitución, se dice que el mismo no fue ni socialista ni liberal, pues se otorgan poderes de intervención del Estado en diferentes campos y se respeta también los derechos económicos de los particulares dentro de un marco liberal. Desde un punto de vista dogmático, la Constitución de 1949 consagra una serie de garantías sociales y económicas a favor de los habitantes.²⁴⁶

Es así que la Asamblea Constituyente de ese momento tuvo la visión de estatuir ciertos derechos que permitieran al ciudadano ejercer alguna forma de participación, entre los derechos consagrados en ese momento se puede citar el derecho de asociación (artículo 25)²⁴⁷, derecho de reunión (artículo 26)²⁴⁸, el derecho de respuesta (artículo 27)²⁴⁹, el derecho de acceso a la información y a los departamentos administrativos (artículo 30)²⁵⁰,

²⁴⁶ R. Hernández Valle, *El derecho de la Constitución, Volumen I*, Editorial Juricentro: San José, Costa Rica, 1993, pp. 50-58.

²⁴⁷ Artículo 25.- Los habitantes de la República, tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.

²⁴⁸ Artículo 26.- Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley.

²⁴⁹ Artículo 27.- Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

²⁵⁰ Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.

derecho a sindicalizarse (artículo 60)²⁵¹ y derecho a formar partidos de políticos(artículo 98)²⁵².

Pero además aprobó el artículo 9, en cuanto su espíritu era plasmar que el gobierno de Costa Rica fuera representativo, por ello plasmó en dicho numeral que era además popular, alternativo y responsables y es ejercido por los tres poderes independientes²⁵³.

En este sentido, tal y como se indicó en el apartado que nos antecede en el caso de Costa Rica, hubo un hito que viene a incorporar a la participación ciudadana en la normativa más importante del país, y es que en el año 2003 se hace una reforma parcial al señalado artículo 9 de la Carta Magna, en el cual se incorporan dos características esenciales, dicho artículo en lo que interesa dice:

*ARTÍCULO 9º- 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. (Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley N° 8364 de 01 de julio de 2003) (El resaltado no corresponde al original).*

A diferencia del artículo original, los señores Diputados vienen a agregar a dicho artículo que el Gobierno de la República es popular y participativo y que lo ejerce además de los tres poderes el Pueblo. Está inclusión a la norma constitucional viene a marcar a nivel de la norma de mayor rango la participación ciudadana en el país.

²⁵¹ Artículo 60.- Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos.

²⁵² Artículo 98.- Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos (Así reformado por el artículo 1º de la Ley No.7675 de 2 de julio de 1997)

²⁵³ Artículo 9º-- El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

La exposición de motivos del que fue el proyecto de ley No. 13.409²⁵⁴ que reformo el artículo 9 ya citado señaló:

Al incorporar en la Constitución Política de la República, el derecho participativo directo de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos, no hacemos otra cosa que incorporar en nuestra Carta Magna, derechos humanos universales que ya han sido reafirmados y desarrollados tanto en el ámbito universal como en el regional. Con ello pretendemos consolidar aún más, nuestras instituciones democráticas, en el respeto de los derechos esenciales del Hombre.²⁵⁵

Han transcurrido alrededor de 17 años desde que se dio la reforma de este artículo y el avance en normativa o desarrollo acerca de la participación ciudadana es escaso y casi se puede afirmar que poco conocido o pasa por desapercibido tanto para la Administración como para los ciudadanos.

En ese sentido, tal y como lo apunta Córdoba Ortega con la reforma del artículo 9 supra citado y la incorporación de “participativo”, hace más evidente que el sistema costarricense de organización política y administrativa establece desde sus raíces un marco de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Citando a Sánchez Morón, Córdoba Ortega resalta que si la Administración asume la apertura al medio social y de servicio al ciudadano, en vez de situarse al servicio exclusivo de la sociedad, empieza a reconocer a los particulares su condición activa de ciudadanos en vez de la meros súbditos o administrativos, termina indicando que la regla general ha empezado a invertirse.²⁵⁶

Ahora bien, de ese derecho generalizado a la participación ciudadana se afirma que es más teórico que práctico, esto debido a esas faltas de normas específicas que sean claras,

²⁵⁴ Posteriormente se convierte en la Ley No. 8364 del 01 de julio 2003.

²⁵⁵ Tiempo después de la reforma, la Sala Constitucional mediante la Resolución No. Resolución No. 14111-2012 de las 16:00 horas del 9 de octubre de 2012, indica sobre este derecho de participación que: “el establecimiento de mecanismos para vertebrar la sociedad y su relación con las instituciones públicas, es decir, para permitir que el ciudadano pueda formarse su opinión, así como pronunciarse en asuntos que sean de su interés y de relevancia para sus aspiraciones de vida en sociedad”

²⁵⁶ J. Córdoba Ortega, *Apuntes de Derecho Administrativo, Tomo II*, Editorial Isolda: San José Costa Rica, 2009, pp. 740-742.

directas, sin trabas, por las cuales las personas puedan ejercer dicha potestad. Cabe afirmar, que sin una facultad directa del ciudadano no se da la total legitimidad a una organización, ese el reconocimiento que se proclama como derecho ciudadano desde 1789 en la Declaración Universal, donde se le reconoce el derecho de pedir cuentas a toda la Administración Pública y a sus agentes²⁵⁷.

A falta de ese desarrollo del contenido de la participación ciudadana por medio de norma que le dé contenido (Ley Marco)²⁵⁸, este ha sido desarrollado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. El desarrollo jurisprudencial ha sido vasto y reiterado prácticamente desde la reforma del artículo, no así el desarrollo de doctrina y de normativa. De ahí que para entender la reforma constitucional ineludiblemente se debe de recurrir a un análisis pretoriano, es decir, recurrir a las sentencias de la Sala Constitucional y de los Tribunales de Justicia. pues son los que vienen a darle contenido a la participación ciudadana en el país.

En ese sentido, respecto a la reforma del citado artículo 9, la Sala Constitucional considera que esta reforma enfatiza la participación del pueblo a través del diseño de las líneas políticas del país, ello lo indica en la resolución número 6184 de las dieciocho horas y veintiocho minutos del ocho de mayo del dos mil siete, que ha dicho:

(...) el artículo 9° de la Constitución Política, en su versión actual, después de la reforma parcial verificada por la Ley No. 8364 del 1° de julio del 2003, dispone que **“El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e**

²⁵⁷ J. Molina Molina, *Ciudadano y gasto público*, 4th ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 107.

²⁵⁸ Cabe indicar que hay normas específicas como la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley 7472 del 20 de diciembre de 1994) en su artículo 33 establece la obligación del Poder Ejecutivo en cuanto a fomentar y promover las organizaciones de consumidores y garantizar su participación en los procesos de decisión y reclamo, en torno a cuestiones que afectan sus intereses; y en la Ley la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554 del 4 de octubre de 1995) en su numeral 6 establece un deber al Estado y a las municipalidades a efectos de fomentar la participación activa y organizada de los habitantes de la República en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente; así como también lo regulado en los numerales 361 al 363 de la Ley General de la Administración Pública No. 6227 relacionado con el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, constituyen leyes que tienen normas que plasman de manera general la participación activa en esas materias a los ciudadanos, pero tal y como ha sea indicado no hay una norma marco que regule la participación como tal en Costa Rica.

independientes entre sí: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. No cabe la menor duda que la última reforma parcial al artículo 9°, fue jalonada, en buena parte, por la que se produjo, casi un año antes, de los ordinales 105 y 123 de la Constitución, en cuanto se enfatiza el carácter participativo del Gobierno de la República y se señala explícitamente que, además, de los tres Poderes, **este lo ejerce el pueblo, obviamente, a través de su participación en el diseño de las grandes líneas políticas del país, (...)**. (El resaltado no corresponde al original)

De lo transcrito anteriormente, es esencial plasmar que desde este artículo se dispone la participación de las personas, pues se establece que el Gobierno es ejercido por el pueblo, y el pueblo es el elemento corporativo de cualquier Estado, por ende, con esta reforma como bien lo señala la Sala, se estimula la participación del pueblo en el diseño de políticas públicas, pero además en ser cofiscalizador y codecisor de los asuntos de todos.

Sigue indicando la Sala Constitucional que la participación ciudadana no es más que el reconocimiento de la existencia del derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la construcción y mantenimiento de la sociedad en la que viven, en lo que interesa dijo:

(...) no es más que el **reconocimiento de la existencia del derecho de cada uno de los ciudadanos a participar en la construcción y mantenimiento de la sociedad en la que viven**, reconocimiento que parte del supuesto fundamental de que en toda democracia, todos y cada uno de los individuos que la componen se encuentran libres y en condiciones de igualdad, de tal modo, que resulta incongruente con este modelo, la idea de sectores o grupos sociales que, con exclusión de todo el resto de la sociedad, se arroguen para sí mismos el manejo de los asuntos públicos, por el contrario, **implica que en la medida de lo posible, cada una de las personas tenga la posibilidad de contribuir en el manejo de la «res publica»**²⁵⁹ (El resaltado no corresponde al original)

En la resolución No. 16450 del 30 de octubre de 2008, la Sala señala que la participación ciudadana es un derecho constitucional de carácter fundamental al estatuirse en el artículo 9 que da pie a una forma de gobierno más democrático, pues se encuentra establecido en

²⁵⁹ Resolución No. 3475 de la Sala Constitucional de las ocho horas con cincuenta y seis minutos del 02 de mayo del 2003.

dicho numeral la participación de las personas en la toma de decisiones públicas, pues permite debates sobre temas que afectan a la colectividad, al respecto dice:

(...) La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se encuentra prevista en el artículo 9 de la Constitución Política, por lo que adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, **de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre diferentes temas que le afectan a la colectividad**, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. (El resaltado no corresponde al original)

En una resolución del año 2017, la Sala Constitucional viene a desarrollar más la participación ciudadana, en ese voto se destacan rasgos esenciales que le dan contenido al derecho; sin embargo, por voto de mayoría deciden que la participación ciudadana es un principio del derecho, al respecto la Sala señala que es un principio, explicando las razones de porque lo consideran así:

(...) la mayoría de la Sala considera que la participación ciudadana directa en los asuntos públicos o el manejo de la cosa pública es un evidente principio constitucional (artículo 9° de la Constitución) que debe ser actuado por el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional. La participación ciudadana, como principio general del Derecho Constitucional, se proyecta en el terreno político o de gobierno y el meramente administrativo, para la toma de decisiones fundamentales. En la dimensión política o de gobierno, el tema se desarrolla a través de instrumentos como la regulación de los procesos de elección popular, el referéndum legislativo y la iniciativa popular en la formación de la ley. En el plano estrictamente administrativo, el principio de participación de los administrados debe ser desarrollado de manera paulatina y según la materia y sector, por cuanto, no toda decisión administrativa fundamental, debe estar, necesariamente, precedida, de participación ciudadana, puesto que de ser así se ralentizará la gestión administrativa que debe ser, por aplicación de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, fluida y dinámica. **La Constitución Política, no enuncia ni señala los mecanismos de participación de los administrados en la adopción de las decisiones administrativas fundamentales, esto no se ocupa de tal extremo. El ordenamiento infraconstitucional, esencialmente, legal será el que vaya determinando aquellos sectores y materias donde debe haber una mayor**

participación (v. gr. en materia de elaboración de reglamentos, ambiental, de protección del consumidor, de planificación urbana, regulación y fijación de tarifas en servicios de interés general, realización de consultas populares a nivel municipal como cabildos abiertos y referendos, etc.). **Habrán situaciones en las que el legislador ordinario ha configurado tal participación como un verdadero, acabado y perfecto derecho, plenamente exigible, en determinadas circunstancias y bajo ciertos presupuestos y condiciones que habrá que verificar.** En tales casos, determinar si se ha quebrantado o no tal derecho de configuración legislativa es una cuestión de legalidad que se debe discutir ante la jurisdicción ordinaria o común y no en esta jurisdicción constitucional. En definitiva, **lo que contemplan la Constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, es un principio de participación, que por razones obvias no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano. No resulta posible extraer del texto fundamental y de los instrumentos de Derechos Humanos un supuesto derecho a la participación que rija de manera incondicional para la adopción de cualquier o toda decisión administrativa fundamental que justifique acoger todo amparo siempre que se alegue que se violó el mismo. Es el legislador ordinario el que paulatinamente, va configurando y desarrollando tal derecho de participación en ciertas materias y en determinados sectores del ordenamiento jurídico infraconstitucional, por lo que, reitero, no le corresponde a la jurisdicción constitucional, por ser una cuestión de legalidad ordinaria, establecer cuándo se ha infringido un derecho de configuración legal.** En razón de lo expuesto, no resulta posible hablar, desde una perspectiva constitucional o convencional, **de un derecho perfecto a la participación, debiendo, en su lugar, hacerse referencia al principio constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales, sean políticas o administrativas.**²⁶⁰ (El destacado y subrayado no corresponde al original)

En este voto de mayoría se definen varios aspectos importantes respecto a la participación ciudadana. De esto vale destacar:

A. Señala que la participación ciudadana directa en los asuntos públicos o el manejo de la cosa pública, es un evidente principio constitucional derivado así del artículo 9° de la Constitución Política.

²⁶⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución. N° 2017- 001163 San José, a las nueve horas cuarenta minutos del veintisiete de enero de dos mil diecisiete

B. Que al estar como principio constitucional debe ser desarrollado por el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional.

C. La participación ciudadana, como principio general del Derecho Constitucional, se proyecta en diferentes estados, en el terreno político o de gobierno y el meramente administrativo, para la toma de decisiones fundamentales.

D. Indican que la Constitución Política no enuncia ni señala los mecanismos de participación de los administrados en la adopción de las decisiones administrativas fundamentales, por lo que será el ordenamiento infraconstitucional el que determinará los sectores y materias donde debe haber una mayor participación.

E. Señala que el legislador ordinario ha configurado la participación como un verdadero derecho, plenamente exigible, en determinadas circunstancias y bajo ciertos presupuestos. Por lo que es el que va configurando y desarrollando tal derecho de participación en ciertas materias y en determinados sectores del ordenamiento jurídico infraconstitucional.

F. En su criterio la Sala Constitucional, afirma que lo que contemplan la Constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, es un principio de participación, que no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano. Insiste, que no resulta posible extraer del texto fundamental y de los instrumentos de Derechos Humanos un supuesto derecho a la participación que rija de manera incondicional para la adopción de cualquier o toda decisión administrativa fundamental.

G. Concluye la Sala, que desde la perspectiva constitucional o convencional, no se puede hablar de un derecho a la participación, sino por el contrario debe hacer referencia al principio constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones fundamentales, sean políticas o administrativas.

Como se puede observar, la Sala Constitucional, en su mayoría, se refiere respecto a la participación ciudadana como un principio de derecho y un derecho cuando el legislador ordinario así lo desarrolla por medio de diferentes leyes en materias específicas.

De esta resolución se da una nota de los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal con el objeto de explicar el ordinal 9 de la Constitución Política, en el sentido de que no solo recoge el principio de rango constitucional de participación ciudadana, sino además el derecho fundamental con todas sus garantías y las protecciones que implica, aspectos desarrollados por la sentencia de la Sala arriba desarrollada. En lo que interesa estos dos Magistrados señalan:

En la sentencia número 2013-017305 de las 11:32 horas del 20 de diciembre de 2013, este Tribunal tuvo la oportunidad de analizar un recurso de amparo en el que se potenciaba la participación ciudadana como derecho fundamental. En esa oportunidad, se explicó lo siguiente: **“El derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones se ha convertido en uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa el sistema democrático.** En nuestro país, el legislador constitucional recogió este derecho en el artículo 9 de la Constitución Política al disponer que el Gobierno de la República sea popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Este mandato de la Ley Fundamental ha orientado un posterior desarrollo normativo constitucional e infraconstitucional. Así, se ha establecido **una serie de mecanismos que buscan que el derecho al gobierno participativo pueda ser aplicado en forma efectiva, y no quede únicamente en el papel, tales como el referéndum para la aprobación o derogación de leyes y reformas parciales a la Constitución, o la iniciativa popular en la formación de leyes** (véase, entre otras, la sentencia número 2005-05649 de las 14:39 horas del 11 de mayo del 2005). **El derecho al gobierno participativo, elevado a rango constitucional mediante la reforma propiciada por Ley N° 8364 de 01 de julio de 2003, publicada en La Gaceta N° 146 de 31 de julio de 2003, no solo significa un reconocimiento del más alto rango normativo a la función del control político, sino que, además, constituye una revalorización del papel del ciudadano en los procesos de toma de decisión. Por voluntad del legislador constituyente, que esta Sala no debe ni puede desconocer, el derecho al gobierno participativo se erige como pilar fundamental de nuestro régimen democrático -cuestión erróneamente desconocida por el voto de minoría, que le baja la categoría a la participación ciudadana de derecho a principio general, en clara contraposición a la línea jurisprudencial de esta Sala como más adelante se demuestra-, lo que resulta conteste con un sistema político basado en la tolerancia, el pluralismo y el respeto a la libertad.** Este derecho al gobierno participativo, también denominado derecho a la participación ciudadana, se encuentre cobijado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos./ **Precisamente, uno de los mecanismos ideados para cumplir lo dispuesto en el artículo 9 constitucional es la audiencia pública, que constituye en**

un medio a través del cual las personas interesadas pueden hacer valer sus derechos, participando activamente en temas de relevancia nacional o local, y poniendo en conocimiento de la Administración todas aquellas anomalías o disconformidades en relación con el proyecto que se pretenda desarrollar. Así las cosas, la audiencia pública es un instrumento típico de una democracia madura, mediante el cual se fomente la participación activa del ciudadano en la toma de decisiones públicas. Por su significado, la audiencia debe efectuarse de tal forma que garantice la mayor participación de las personas que puedan verse afectadas, de ahí que cualquier acción u omisión que evite lo anterior, implica una abierta vulneración a los derechos fundamentales de los participantes (véase, entre otras, la sentencia número 2009-018223). En cuanto al carácter participativo de la audiencia pública, la propia Constitución Política obliga a ello, pues con la reforma vigente desde el 31 de julio de 2003 al numeral 9 de la Ley Fundamental quedó estatuido que el Gobierno de la República tiene que ser, entre otros aspectos, participativo, lo que implica que el gobierno de turno es un articulador de lo establecido por deliberación popular. **En otras palabras, en la democracia actual, los ciudadanos gozan, por mandato constitucional, ya no solo del derecho al voto para ejercer su derecho al gobierno participativo, sino de cantidad de instrumentos de diversa naturaleza para coadyuvar en la toma de decisiones políticas, lo que propicia que puedan ejercer influencia directa en las grandes decisiones públicas.** Este derecho fundamental de participación ciudadana establece que el pueblo debe estar habilitado para manifestarse por igual en puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios. Así, serán importantes tanto los mecanismos de participación nacionales como el referéndum o plebiscito, como los locales. Durante la audiencia pública se les deben otorgar a los participantes todas las facilidades para que se encuentren informados y puedan hacerse escuchar, todo dentro de lo razonable, pues tampoco puede convertirse la audiencia en un obstáculo o un recurso para impedir que se dé oportuna resolución a determinada gestión (...). Así las cosas, estimamos necesario consignar esta nota con el fin de reiterar **la relevancia constitucional del numeral 9 de la Constitución Política, no solo como principio general, sino como un claro y legítimo derecho fundamental,** como lo hemos hecho en anteriores ocasiones. (El resaltado no corresponde al original)

En esta importante nota se destacan aspectos fundamentales que vienen a dar contenido y definir lo que el legislador constitucional planteó con la reforma del citado artículo 9 constitucional. Lo primero que establece es que este derecho a la participación es uno de los pilares fundamentales de los sistemas democráticos, agrega que por voluntad del

Legislador Constituyente, la Sala no debe ni puede desconocer el derecho al Gobierno participativo, aspecto que fue equivocadamente desconocido por el voto de mayoría, los cuales le bajan la categoría a la participación ciudadana de derecho a principio general, en clara contraposición a la línea jurisprudencial de la Sala.

Agregan que por medio de este derecho se han establecido mecanismos que buscan que la participación ciudadana sea aplicada en forma efectiva, toda vez que se ha instituido una serie de mecanismos que hagan palpable el derecho de participación para que este pueda ser aplicado en forma efectiva y práctica y no quede únicamente en el papel, tales como el referéndum para la aprobación o derogación de leyes y reformas parciales a la Constitución, o la iniciativa popular en la formación de leyes.

Insisten que el derecho al gobierno participativo no solo significa un reconocimiento del más alto rango normativo a la función del control político, sino que, además, constituye una revalorización del papel del ciudadano en los procesos de toma de decisión, ya no solo el derecho a ejercer al voto, sino de cantidad de instrumentos de diversa naturaleza para coadyuvar en la toma de decisiones políticas, lo que propicia que puedan ejercer influencia directa en las grandes decisiones públicas. Afirman que es un derecho y un principio constitucional cuya adaptación y desarrollo debe de realizarse bajo otra normativa de índole legal. Aquí la Sala establece la necesidad de que el derecho de participación debe de ser desarrollado por normativa legal, aspecto puntualizado por los señores magistrados. En este mismo sentido obsérvese la resolución de esta misma Sala No.05516-2011 del 29 de abril 2011.

Resulta importante destacar lo que la Sala señala mediante Resolución N° 00231- 2017 de fecha 13 de enero del 2017, se presenta una nota de tres magistrados donde se puede apreciar dos posiciones, en el sentido que es un principio la participación ciudadana y el otro que es un derecho. La primera nota es del magistrado Jinesta Lobo, el cual señala que la participación ciudadana es un principio general del derecho constitucional que se proyecta en el terreno del Gobierno y al ámbito administrativo para la toma de decisiones relevantes.

En lo que respecta al ámbito administrativo, indica que el principio de participación debe de ser desarrollado de forma paulatina y de conformidad con las necesidades específicas de las diferentes materias, advierte que no toda decisión debe de ser consultada, pues podría

ser contraproducente al llegar a obstaculizar la gestión administrativa, es claro al indicar el porqué considera que la participación ciudadana es un principio, al respecto indica:

(...) En el plano estrictamente administrativo, el principio de participación de los administrados debe ser desarrollado de manera paulatina y según la materia y sector, por cuanto, no toda decisión administrativa fundamental, debe estar, necesariamente, precedida, de participación ciudadana, puesto que de ser así se ralentizará la gestión administrativa que debe ser, por aplicación de los principios constitucionales de eficacia y eficiencia, fluida y dinámica. **Nuestra Constitución Política, no enuncia ni señala los mecanismos de participación de los administrados en la adopción de las decisiones administrativas fundamentales, esto es, no se ocupa de tal extremo. El ordenamiento infraconstitucional, esencialmente, legal será el que vaya determinando aquellos sectores y materias donde debe haber una mayor participación (v. gr. en materia de elaboración de reglamentos, ambiental, de protección del consumidor, de planificación urbana, regulación y fijación de tarifas en servicios de interés general, realización de consultas populares a nivel municipal como cabildos abiertos y referendos, etc.). Habrá situaciones en las que el legislador ordinario ha configurado tal participación como un verdadero, acabado y perfecto derecho, plenamente exigible, en determinadas circunstancias y bajo ciertos presupuestos y condiciones que habrá que verificar.** En tales casos, determinar si se ha quebrantado o no tal derecho de configuración legislativa es una cuestión de legalidad que se debe discutir ante la jurisdicción ordinaria o común y no en esta jurisdicción constitucional. En definitiva, lo que contemplan la constitución vigente y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos es un principio de participación, que por razones obvias no alcanza el carácter preceptivo y exigible de un derecho fundamental o humano. No resulta posible extraer del texto fundamental y de los instrumentos de Derechos Humanos un supuesto derecho a la participación que rija de manera incondicional para la adopción de cualquier o toda decisión administrativa fundamental que justifique acoger todo amparo siempre que se alegue que se violó el mismo. **Es el legislador ordinario el que paulatinamente, va configurando y desarrollando tal derecho de participación en ciertas materias y en determinados sectores del ordenamiento jurídico infraconstitucional, por lo que, reitero, no le corresponde a la jurisdicción constitucional, por ser una cuestión de legalidad ordinaria, establecer cuándo se ha infringido un derecho de configuración legal.** En razón de lo expuesto, no resulta posible hablar, desde una perspectiva constitucional o convencional, de un derecho perfecto a la participación, debiendo, en su lugar, hacerse referencia al principio constitucional de la participación ciudadana en la toma de decisiones

fundamentales, sean políticas o administrativas. (El resaltado no corresponde al original).²⁶¹

El jurista destaca varios aspectos referentes a la participación ciudadana, señala primero que la Constitución Política no determina los mecanismos de participación, pero sí deja su desarrollo en la diferente normativa para que determine en cuáles materias se dará el desarrollo de mecanismos de participación que los constituirán en un verdadero derecho. Concluye que la Carta Magna reconoce es un principio de participación ciudadana y no un derecho fundamental.

Contrario a lo que afirma Jinesta Lobo, la otra nota de los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal estiman que lo prescrito en el numeral 9 de la Constitución Política, respecto a la participación ciudadana, no solo recoge un principio de rango constitucional, sino un derecho fundamental que debe de contener todas las garantías y protección que implica. En dicha nota los magistrados vuelven a hacer referencia a la sentencia número 2013-017305 de las 11:32 horas del 20 de diciembre de 2013, donde la Sala hace alusión al derecho a la participación ciudadana en el sentido que se convertido en uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa el sistema democrático y que es así reconocido por los instrumentos diversos instrumentos internacionales adoptados por el país. En dicha resolución, la Sala resalta características respecto a la relevancia constitucional de este derecho, esto en la misma línea de las antes citadas.

Sobre la misma disertación, si estamos ante un principio o un derecho fundamental, la Sala vuelve a precisar en un voto de mayoría el rango y fuerza del derecho constitucional de la participación ciudadana, al respecto indica:

III.- SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se encuentra prevista en el artículo 9 de la Constitución Política, por lo que adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental. **No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí, por supuesto, de una forma de gobierno más democrática que amplía los foros de debate sobre diferentes temas que le**

²⁶¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 00231- 2017 de fecha 13 de enero del 2017.

afectan a la colectividad, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses. De esta forma, y de conformidad a nuestro sistema democrático, el ARESEP se encuentra en la obligación de convocar a tal audiencia, particularmente para garantizar el derecho de defensa y el acceso a una información que atañe a todos y cada uno de los habitantes de nuestro país, de manera que las decisiones no se tomen sorpresivamente para los interesados "afectados". Precisamente, en la Ley de la ARESEP y su reglamento, el legislador dispuso un procedimiento administrativo especial, que es la audiencia pública, cuya característica principal es la de dar transparencia en las decisiones del Ente Regulador y la posibilidad de dar participación a los consumidores y usuarios dentro del trámite. **Asimismo, al dar la oportunidad de que participen en ella vecinos, organizaciones sociales, el sector estatal y el privado, instituciones de defensa al ciudadano y otras instituciones gubernamentales, se logra obtener un mayor provecho, lo cual facilita un mejor intercambio de información de los participantes, constituyéndose la audiencia en un instrumento trascendental en la toma de decisiones y un instrumento de transparencia en un sistema democrático como el nuestro.** En virtud de lo anterior, la modificación tarifaria debe ser sometida a una audiencia pública en la cual pueden participar aquellos ciudadanos que presenten una oposición fundamentada en criterios técnicos, dándole derecho al interesado de ejercer el uso de la palabra en la celebración del acto respectivo con el objeto de que defienda su interés en el asunto.²⁶² (El resaltado no corresponde al original)

En este voto, la Sala destaca varios puntos esenciales, el primero de ellos es que la participación ciudadana en sí no es una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, sino es una nueva forma de gobierno aceptada en las democracias modernas que ofrece que la participación sea clara y verdaderamente efectiva. Es por ello que indica que al darle participación a los vecinos, organizaciones sociales, la Administración Pública y el sector privado se obtiene un intercambio de información lo que hace cierta la participación ciudadana.

²⁶² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.17356-2007 de fecha 28 de noviembre de 2007.

Por su parte, en la resolución No.18597-2007, la Sala Constitucional haciendo referencia a la reforma del numeral 9 constitucional, menciona que es la incorporación de un principio, el principio de participación en el Gobierno de la República o como bien lo conocemos el principio de participación ciudadana, sobre ello la Sala dice:

(...)IV.- De otra parte, se debe mencionar que con la reforma del artículo 9° constitucional, por obra de la Ley N°8364 de 1° de julio de 2003, se ha incorporado el principio de participación en el Gobierno de la República, con lo cual, **se ha operado una modificación sustancial en la forma del poder**. La incorporación de ese principio en el artículo 9° implica mucho más que un asunto formal, puramente adjetivo, de añadir un nuevo calificativo al Gobierno, entendido como conjunto de los poderes públicos (v. sentencia N°919-99); **se trata de un cambio sustancial en el diseño de la democracia y amplía radicalmente el contenido del principio democrático reconocido en el artículo 1° y desplegado en toda la Constitución Política, al sumar al principio y mecanismos de representación en los que ha descansado tradicionalmente nuestra democracia, el elemento de la participación ciudadana**. La Constitución, previamente reformada, ha creado mecanismos específicos de participación ciudadana, como el referéndum y la iniciativa popular; por otra parte, diversas leyes anteriores al nuevo texto constitucional contemplan también otros mecanismos mediante los cuales las personas o colectividades intervienen en la toma de decisiones públicas, así, por ejemplo, el artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública incorpora la audiencia a entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo en los procedimientos de elaboración de normas de carácter general; en el artículo 13 del Código Municipal, se contemplan los plebiscitos, referendos y cabildos. Así, la existencia de esos instrumentos a nivel infraconstitucional son signos de la existencia de la democracia participativa.²⁶³(El resaltado no corresponde al original)

Nuevamente, se establece en el voto supracitado que se está ante un principio de participación ciudadana que viene a constituir la disminución de concentración de poder, pues dicho principio se suma al principio democrático establecido en el artículo 1 de la Carta Fundamental. Además, destaca que este principio constitucional se suma a los diferentes

²⁶³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.18597-2007 de fecha 21 de diciembre de 2007.

mecanismos de representación en los que ha descansado tradicionalmente nuestra democracia, el elemento de la participación ciudadana.

Como puede observarse, los señores magistrados tienen criterios diferentes en cuanto si la participación ciudadana concebida en el artículo 9 es un principio o un derecho fundamental. Es necesario que antes de emitir la posición de esta investigación sobre si es un principio o un derecho, es imperioso seguir analizando un poco más la disyuntiva presentada.

Continuando con resoluciones de la Sala, cabe destacar el voto salvado de la Magistrada Calzada Miranda en la resolución No. 13943 - 2011 del 14 de octubre del 2011, en donde afirma que se produjo una lesión al derecho fundamental a la participación ciudadana en lo que concierne a la materia ambiental hace referencia de una manera muy simple al concepto de participación ciudadana en materia ambiental, define la participación como:

(...) El Derecho Internacional Ambiental ha reconocido en forma expresa **el derecho y el deber de todas las personas a tomar parte en la formación de las decisiones públicas referentes a la protección del ambiente, por cuanto éste resulta esencial para el bienestar del ser humano y el disfrute de los derechos fundamentales básicos**. Así, cada persona está habilitada, individualmente o en asociación con otros a participar en las tareas de protección y mejoramiento del ambiente, con el fin de beneficiarse no solo a sí mismos, sino también a las futuras generaciones. (El resaltado no corresponde al original)

Continúa indicando que el principio 10 de la Declaración de Río establece como el Estado deben de facilitar fomentar la participación poniendo toda la información a disposición de las personas. En ese sentido dice:

(...) el Principio número 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, suscrita por Costa Rica establece que, En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos

judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Afirma la señora Magistrada que en línea con lo que indica el principio 10 supra citado, la participación ciudadana:

(...) se garantiza mediante un acceso amplio y sin obstáculos a la información concerniente al ambiente, pues solo así sus aportes podrán tener un valor efectivo y eventualmente ser tomados en consideración para rechazar o adoptar una posición, respecto de un conflicto en el cual se encuentre en juego el ambiente... / (...) Estos Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, tienen fuerza normativa del propio nivel constitucional, y deben ser incorporados en la interpretación de la Constitución, por lo que el principio de participación ciudadana en materia ambiental es de aplicación directa en nuestro ordenamiento, y su ejercicio pleno no puede ser condicionado a la existencia de normativa de rango legal o reglamentario.²⁶⁴

En lo concerniente a este extracto, se destacan varios aspectos vitales para la participación ciudadana, primero se establece que debe darse un acceso amplio y sin obstáculos para la participación, si bien el voto hace referencia a la materia ambiental, en el caso de nuestra legislación partimos del hecho que toda la información es pública, excepto aquella que por normativa expresa se le confiere un velo de confidencialidad o de acceso restringido, por lo que el ciudadano interesado podrá participar en todos los temas de su interés mientras que no haya una norma que indique lo contrario.

Ahora bien, dado este análisis de jurisprudencia, se debe recurrir al principio de jerarquía normativa también conocido como jerarquía de las fuentes, este se constituye en un principio esencial de todo Estado de Derecho, ya que dota al ordenamiento jurídico de algunas condiciones básicas y elementales de seguridad jurídica en lo que respecta a que permite determinar un orden preestablecido de aplicación de las normas en caso de existir

²⁶⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 13943 - 2011 de fecha 14 de octubre del 2011.

conflicto entre estas y, en un segundo aspecto es que determina la norma que prevalece, permitiendo desaplicar la de inferior rango en caso de conflicto entre estas.²⁶⁵

Ello nos lleva ineludiblemente al siguiente aspecto a desarrollar que es esencial, pues se indica que los principios tienen fuerza normativa del propio nivel constitucional, esto nos remite a lo estipulado por el artículo 7 de la Ley General de la Administración Pública, el cual indica:

1. Las normas no escritas -como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho- servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan.
2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley.
3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.

Partiendo de este numeral, más lo indicado en el voto salvado de la Magistrada Calzada (Resolución No. 13943 - 2011), se puede afirmar que cuando hablamos del principio de participación ciudadana y este viene a interpretar, integrar o delimitar la norma escrita, sea está algún artículo de la Constitución Política, ley o reglamento, y tendrá el rango de la norma que están interpretando, integrando o delimitando, y, cuando sea para suplir ausencia en el caso particular el principio de participación ciudadana tendrá el rango de la ley.

De ahí es como bien lo indica la señora Calzada Miranda, cuando dice que el principio de participación ciudadana es de aplicación directa en nuestro ordenamiento, y su ejercicio pleno no puede ser condicionado a la existencia de normativa de rango legal o reglamentario, pues como bien se señaló en la norma antes citada, no se hace necesario una norma que habilite la participación ciudadana pues siendo ya un principio estatuido en la Constitución Política y que al utilizarse para interpretar, integrar o delimitar ese principio tendrá el rango de la norma que interpreta, integra o delimita.

²⁶⁵J. González Hidalgo, Participación ciudadana y transparencia en la emisión de disposiciones de carácter general, Doctorado, Universidad Escuela Libre de Derecho, 2018, p. 53.

Este reconocimiento convencional y constitucional al mencionado derecho representa un aspecto fundamental del modelo democrático de este siglo, en el que el control ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas destacan como factores inherentes al sistema republicano, lo que a su vez dota la toma de decisiones políticas de mucha mayor legitimidad, aspecto clave cuando de verdadera gobernabilidad se trata.

Ahora bien, es más que establecido que le corresponde a las diferentes Órganos, entes e instituciones facilitar la participación ciudadana de todos los ciudadanos en los diferentes ámbitos sean políticos, cultural y social. En ese sentido, puede observarse diferente normativa que se ha ido implementando para cumplir con este mandato constitucional, por ejemplo puede observarse la promulgación de diferentes reglamentos que propician la participación ciudadana en diferentes campos, como por ejemplo el artículo 8 del Reglamento de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito No. 32333, el cual estipula el derecho de denunciar al ciudadano: “Los ciudadanos tienen el derecho a denunciar los presuntos actos de corrupción. Esta denuncia podrá presentarse en forma escrita, verbal o por cualquier otro medio antes las autoridades contempladas por la ley y el presente Reglamento”.

Asimismo, a nivel local, se puede observar que diferentes municipalidades han emitido reglamentos generales de participación ciudadana donde fomentan en su cantón la participación.²⁶⁶ En dichos reglamentos puede observarse desde la definición de formas de participación, mecanismos (principalmente los tradicionales) e incluso algunos que dan los primeros pasos en el país como lo son los foros de distrito (en el caso del cantón de

²⁶⁶ Cabe indicar que hay un gran número de municipios que emiten reglamentos únicamente para normar algún mecanismo de participación ciudadana concreto como lo es la audiencia, plebiscito, la consulta, referéndum, los presupuestos participativos, entre otros al respecto puede consultarse: Reglamento para audiencias públicas de la Municipalidad de Dota No. 062 de fecha 26 de junio de 2019.

Reglamento de presupuestos participativos del Cantón de Acosta No.138 de fecha 13 de febrero de 2019.

Reglamento de presupuestos participativos del Cantón de Alajuela No.33 de fecha 14 de agosto de 2018.

Reglamento para consultas populares del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde No. 141 - C de fecha 27 de febrero de 2018.

Reglamento de audiencias municipales la Municipalidad de San Pablo de Heredia No. 49 de fecha 04 de diciembre de 2017.

Reglamento para consultas populares del cantón de Santa Cruz No. 22 de fecha 06 de junio de 2017.

Guácimo), o simplemente regulando el mecanismo de presupuestos participativos en sus municipios.²⁶⁷

Bolaños Espinoza y Segura Esquivel afirman que la participación ciudadana es un trámite administrativo y argumenta ello con base en el artículo 105 inciso 1) (“(...) en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (...)”) de la Constitución Política, donde se define que la Ley es la que se encargará de regular la audiencia de los ciudadanos, ya sea directamente o por medio de organizaciones y asociaciones reconocidas por ley.²⁶⁸

Sobre ello, la misma Sala Constitucional ha indicado que uno de los mecanismos ideados para cumplir lo dispuesto en el artículo 9 constitucional es la audiencia pública, que constituye en un medio a través del cual las personas interesadas pueden hacer valer sus derechos, participando activamente en temas de relevancia nacional o local, y poniendo en conocimiento de la Administración todas aquellas anomalías o disconformidades en relación con el proyecto que se pretenda desarrollar.

Es así que en la resolución No. 2006-015635 de 10:52 hrs. de 27 de octubre de 2006, en esa ocasión haciendo referencia a la audiencia pública en el ajuste tarifario, consideró:

La audiencia pública que debe realizar la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en aquellos casos en los que tramita un estudio de aumento tarifario de servicios públicos, **tiene por objeto permitir el ejercicio del derecho a la**

²⁶⁷ Obsérvese al respecto el Reglamento de participación ciudadana para el cantón de San Rafael de Heredia No.290 de fecha 16 de diciembre de 2019.

Reglamento para audiencias públicas de la Municipalidad de Dota No.62 de fecha 26 de junio de 2019.

Reglamento de participación ciudadana de la Municipalidad de Guácimo No.10 de fecha 08 de marzo de 2019.

Reglamento de participación ciudadana y presupuestos participativos de la Municipalidad de Alajuelita No.79 de fecha 03 de julio de 2018.

Reglamento de participación ciudadana de la Municipalidad del Cantón General de Limón No.82 de fecha 11 de diciembre de 2017.

Reforma Reglamento para consultas populares y mecanismos de participación ciudadana de la Municipalidad de Orotina No. 120 - A de fecha 17 de octubre de 2017.

²⁶⁸ N. Bolaños Espinoza y E. Segura Esquivel, *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*, Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010, pp. 21-23.

participación de la comunidad en un asunto que le afecta, directamente, con anterioridad a la toma de la decisión administrativa y, en esa forma, se constituye en una manifestación del principio democrático (sobre este particular, véase la sentencia N° 2004-09434 de las 11:26 hrs. del 27 de agosto del 2004). **No se trata de un simple requisito formal, de manera que se pueda fijar de tal forma que haga nugatorio el ejercicio del derecho que pretende tutelar, al otorgarse en condiciones que impidan u obstaculicen el cumplimiento de los objetivos que está llamada a obtener, en protección del derecho a la información y participación ciudadana.** De igual forma, tampoco debe llegar a constituirse en un obstáculo para que se emita una oportuna resolución de la gestión. En el caso concreto, estima esta Sala que al ordenar la Autoridad recurrida una única audiencia para conocer de la solicitud de aumento tarifario general presentado por el Consejo de Transporte Público, se hizo nugatorio el ejercicio del derecho de participación. **Por imperativo constitucional el Estado costarricense no solo debe invitar a la participación, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca.** A ese efecto, existiendo un Sistema de Desarrollo creado y establecido con los propósitos de "...mejorar la dirección y coordinación de la Administración Pública en las Diferentes regiones del territorio nacional y de promover la participación organizada de la población...", la autoridad recurrida debió y debe sujetarse a la regionalización dispuesta en el Decreto Ejecutivo N° 16068-PLAN del 5 de febrero de 1985 y sus reformas –según el cual en el país existen 6 regiones, a saber: 1) Central, 2) Chorotega, 3) Pacífico Central, 4) Brunca, 5) Huetar Atlántica y 6) Huetar Norte-, y a los Decreto Ejecutivo N° 21349-MIDEPLAN del 10 de junio de 1992 y Decreto Ejecutivo N° 22604-MIDEPLAN del 30 de septiembre de 1993, que crearon las Regiones de Heredia y Cartago. **Esto implica que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos estaba obligada a realizar una audiencia en cada una de esas regiones. Al no hacerlo, se quebrantó los derechos fundamentales del amparado.** (...) Como corolario de lo expuesto, se impone declarar con lugar el recurso, anular la audiencia pública dispuesta por la autoridad recurrida para las 17:00 horas del 22 de junio del 2006 y ordenar al accionado que disponga lo necesario para que se celebre una audiencia pública de ajuste general tarifario en cada una de las regiones del país.²⁶⁹(El destacado no corresponde al original)

En esta resolución puede observarse como la Sala Constitucional llama la atención a la Autoridad Reguladora por no haber dado la audiencia pública a nivel regional pues las tarifas iban a impactar a varias regiones del país. Habla de la violación del derecho

²⁶⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 15635 - 2006 de las 10:52 horas de fecha 27 de octubre del 2006.

fundamental de la participación ciudadana, por ello da a lugar el recurso. Los magistrados afirman que por imperativo constitucional, el Estado costarricense no solo debe invitar a la participación, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca.

Así puede afirmarse que nuevamente la Sala indica que la participación ciudadana es un derecho fundamental y que existen una obligación de las instituciones de promover y respetar los mecanismos de participación ciudadana que se produzcan.

En esta misma línea y respecto del mecanismo de participación de la audiencia se da una nota separada titulada “Razones diferentes de los Magistrados Armijo Sancho y Rueda Leal con redacción del segundo expediente: 14-003477-007-CO”, en dicha nota indica la importancia del mecanismo de la audiencia pública estableciendo que es uno de los mecanismos contemplados por el artículo 9 constitucional y es el medio por el cual las personas hacen valer sus derechos participando en temas de su interés, señala:

(...) Precisamente, **uno de los mecanismos ideados para cumplir lo dispuesto en el artículo 9 constitucional es la audiencia pública, que constituye en un medio a través del cual las personas interesadas pueden hacer valer sus derechos, participando activamente en temas de relevancia nacional o local, y poniendo en conocimiento de la Administración todas aquellas anomalías o disconformidades en relación con el proyecto que se pretenda desarrollar.** Así la audiencia pública es un instrumento típico de una democracia madura, mediante el cual se fomente la participación activa del ciudadano en la toma de decisiones públicas. Por su significado, **la audiencia debe efectuarse de tal forma que garantice la mayor participación de las personas que puedan verse afectadas, de ahí que cualquier acción u omisión que evite lo anterior, implica una abierta vulneración a los derechos fundamentales de los participantes (véase, entre otras, la sentencia número 2009-018223).** En cuanto al carácter participativo de la audiencia pública, la propia Constitución Política obliga a ello, pues con la reforma vigente desde el 31 de julio de 2003 al numeral 9 de la Ley Fundamental quedó estatuido que el Gobierno de la República tiene que ser, entre otros aspectos, participativo, lo que implica que el gobierno de turno es un articulador de lo establecido por deliberación popular (...). (El resaltado no corresponde al original)²⁷⁰

²⁷⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No 06773 - 2014 de las once horas y cuarenta y uno minutos del 16 de mayo del 2014.

Cabe destacar de esta nota realizada por los señores magistrados afirman que en la democracia actual los ciudadanos ya no solo participan por medio del voto para ejercer su derecho a un gobierno participativo, sino que ahora hay muchos instrumentos por medio del cual se puede coadyuvar en la toma decisiones públicas, concluyendo que la participación ciudadana es un derecho fundamental.

Sobre el caso en concreto los señores Magistrados hacen referencia a la disconformidad de la parte recurrente al no haberse concluido el procedimiento de la audiencia en la fase de conclusiones. Contrario al voto de la mayoría el cual indica que la sede para vigilar el cumplimiento del principio de participación ciudadana es la sede ordinaria y no la constitucional, pues para los señores magistrados, indican que tal y como lo afirmaron en la sentencia número 2013-017305, la participación ciudadana es un derecho fundamental contemplado en el artículo 9 de la Constitución Política, como también lo expresaron en la 2011-007962 de las 10:53 horas del 17 de junio de 2011, donde se indicaron:

(...) La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas se encuentra prevista en el artículo 9 de la Constitución Política, por lo que adquiere el rango y la fuerza de un derecho constitucional de carácter fundamental, criterio también señalado en las sentencias números 2012-017749 de las 09:30 horas del 14 de diciembre de 2012, 2011-005516 de las 12:31 horas del 29 de abril de 2011, 2010-017488 de las 14:34 horas del 19 de octubre de 2010 y 2007-011266 de las 14:35 horas del 08 de agosto de 2007. ²⁷¹ (El subrayado no es del original)

Concluyen, señalando que versar este asunto a la supuesta violación a un derecho fundamental resulta en su criterio improcedente que la Sala renuncie a su jurisdicción, pero afirman que la lesión al derecho fundamental a la participación no se dio pues considera que la medida tomada al suspender la audiencia en varias ocasiones se dio por los conatos de violencia generados por algunos asistentes, por lo que consideran razonable la medida adoptada por las autoridades de Setena, tendentes a concluir satisfactoriamente la diligencia suspendida por medio de la virtualidad y con ello garantizar el derecho de participación.

²⁷¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No 007962- 2011 de las diez horas y cincuenta y tres minutos del 17 de junio del 2011.

Criterio contrario se puede observar en el voto salvado del Magistrado Cruz Castro, en este mismo voto, donde es enfático al señalar que se separa del voto de la mayoría pues considera que el recurso debe de declararse con lugar con lo resuelto en la Resolución No. 2013-017305 de las 11:32 horas del 20 de diciembre del 2013, pues en dicha resolución se reconoció la violación al derecho de la participación ciudadana en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto “Terminal de Contenedores APM Terminals Moín S.A.” en virtud de que la audiencia terminó antes de concluir el resto de las fases. Coincide al igual que la nota de los magistrados, que el recurso tuvo que haber sido declarado con lugar, pues la violación es, en su criterio, clara y evidente al derecho fundamental de participación ciudadana, por lo que afirma:

(...) Un alegato de violación tan evidente y grosera al derecho fundamental de participación ciudadana, no puede menos que ser examinada en esta sede constitucional. Máxime en un asunto como este, de tanta trascendencia social, donde el aporte, la discusión y la participación de la ciudadana, es crucial para la efectiva toma de decisiones públicas/ Así entonces, me separo del criterio de mayoría que consideró que el asunto debía ser objeto de un análisis de legalidad. Estimo que en este caso el Tribunal Constitucional puede examinar las actuaciones de SETENA para determinar si el derecho de participación ciudadana fue respetado. No son detalles o minucias de irrelevancia constitucional. ²⁷²(El resaltado no corresponde al original)

Como bien lo indica el Tribunal, los países han ido incorporando en las diferentes materias los mecanismos internos de participación ciudadana, aspecto en el cual nuestro país no escapa, pues por medio del desarrollo de diferente normativa se han ido incorporando diferentes instrumentos de participación tal y como lo ha señalado la Sala Constitucional de nuestro país.

Una vez analizada la jurisprudencia emitida, se hace necesario dar un vistazo a lo que la doctrina ha dicho respecto si la participación ciudadana es un derecho o un principio. Nancy Thede explica que las personas poseen en cualquier democracia derechos fundamentales,

²⁷² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 2013-017305 de las 11:32 horas del 20 de diciembre del 2013.

lo que implica ser titular del derecho y que puede ejercerlo, por lo que alude al artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos el cual dice:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.²⁷³

En dicho instrumento internacional, y en específico en el citado artículo, se plantea el derecho a participar de forma directa o indirecta en la dirección de los asuntos públicos. Este derecho a la participación contenido en diferentes ordenamientos internacionales²⁷⁴ cuenta con tres manifestaciones: a) la participación directa en la conducción de los asuntos públicos; b) el derecho de votar y ser votado y c) el acceso en condiciones de igualdad en la función pública, por lo que es considerado que el derecho a la participación surge como un importante articulador de otros derechos humanos.²⁷⁵

En virtud del análisis aquí realizado, esta investigación considera que la participación ciudadana posee una doble naturaleza jurídica dentro del ordenamiento costarricense. Por una parte, y desde la perspectiva de la persona en sí misma considerada, la participación ciudadana deviene en un derecho fundamental.

Al respecto, tan solo recuérdese los diferentes instrumentos internacionales supra citados en el capítulo que antecede y que forman parte de tal ordenamiento jurídico patrio y que otorgan dicho carácter a la participación ciudadana. Por ende, ha de ser así entendido y

²⁷³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

²⁷⁴ Obsérvese también la Convención Americana de los Derechos Humanos, específicamente lo dispuesto en el artículo 23 en su primer párrafo que replica lo regulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político sobre el derecho de participar.

²⁷⁵ S. Araya Sánchez, *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*, México, Distrito Federal: Indesol, 2012, pp. 40-42.

promovido por la institucionalidad costarricense. Derecho que conjunta el plexo de derechos individuales y colectivos que le realizan e instrumentalizan (derecho de petición, acceso a la información, libertad de pensamiento y derecho de expresión, derecho a reunión pacífica y de asociación para fines lícitos, etc.), los cuales han de ser admitidos y potenciados para su ejercicio por la institucionalidad, así como deben ser comprendidos y promovidos por la sociedad misma.

Por otra parte, desde la perspectiva de la gestión institucional, la participación ciudadana deviene en un "principio transversal" que necesariamente ha de ser observado en el ejercicio de la función pública. No ha de olvidarse que dicha gestión está abocada a la realización del interés público²⁷⁶, entendido como la realización del bienestar general, como sumatoria de los intereses individuales (Art. 113 Ley General de la Administración Pública).

Y, por lo tanto, está llamada a realizar lo dispuesto en el artículo 9 constitucional, en tanto otorga a la ciudadanía el ejercicio de facultades de perspectiva de la persona, se le potencia para que en su individualidad, o en ejercicio colectivo, puedan realizar los distintos derechos que le permiten codecidir o cocontrolar a sus designados (directamente o indirectamente) y a su gestión.

Pero, igualmente, para garantizar resulta necesario que la Administración Pública comprenda que tiene el deber de potenciar dicho ejercicio mediante la debida promoción de este derecho dentro de los ámbitos de su competencia y de acuerdo a las disposiciones jurídicamente establecidas, sea, por disposición normativa o por vía jurisprudencial.

Deber que, hoy por hoy, demanda del establecimiento de mecanismos de innovación pública que promuevan e introduzcan el "Nuevo servicio público" (The New Public Service) abogado, indefectiblemente, a la conciencia del carácter delegado recibido, como la nueva

²⁷⁶ Villarejo Galende, indica que el interés público es sinónimo de interés general y que debe de ser protegido con preferencia sobre los intereses particulares. H, Villarejo Galende, *El interés público y la supervisión de la auditoría. ¿Cómo debe de vigilar el vigilante?*, Revista de Asociación Española de Contrabilidad y Administración de Empresas, 2015, p.63.

cultura institucional pública organizacional²⁷⁷. Lo cual demanda no solamente la apertura (Estado abierto) de la institucionalidad en los términos indicados, sino, además, la generación misma de competencias y habilidades suficientes en el cuerpo de servidores públicos para que direccionen su gestión en directa apertura y estrecho relacionamiento con el ciudadano.

En todo caso, el Pueblo es el soberano y el ciudadano la individualidad de su representación. Y como tal ha de ser comprendido por el Estado, en sentido lato, pues el ejercicio del poder o facultades que ejercen han sido delegadas, directa o indirectamente, por el primero y deben no solo rendir cuentas sino, además, abrir las puertas para que se realice la propia, lo dispuesto por el Derecho de la Constitución en el país.

Es así que en virtud de la normativa internacional desarrollada, lo indicado por la Sala Constitucional la participación ciudadana en el Estado costarricense tiene una doble naturaleza jurídica de principio constitucional y de derecho fundamental.

2. Mecanismos generales de participación ciudadana en Costa Rica

Barra Navarro, citando a River Yserm, afirma que el ciudadano ha dejado de ser un sujeto inerte e indefenso frente a un poder que intenta controlarlo, que le indicaba que era lo bueno y lo malo para él, al que estaba sometido y que infundía, gracias a sus fenomenales privilegios y prerrogativas, un ambiente de superioridad que terminó por ponerlo de rodillas ante la todopoderosa maquinaria de dominación en que se constituyó tantas veces el Estado.²⁷⁸

En los Estados de derecho moderno, una de sus consignas básicas consiste en la protección de los derechos fundamentales y junto con ello el desarrollo de mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía en la defensa de esos derechos. Es así que los

²⁷⁷ La teoría del Nuevo Servicio Público (NSP) fue desarrollada en el capítulo 1 de esta investigación.

²⁷⁸ N. Barra Gallardo, *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana.*, Universidad de Salamanca, 2017. p. 92.

mecanismos de participación ciudadana son más que un instrumento legal, son los mejores aliados de las personas para el ejercicio de su libertad y sus derechos.²⁷⁹

Es claro que el efecto positivo de estos mecanismos dependen del conocimiento de los servidores públicos, así como del que posea la ciudadanía, a efecto de que se sepa de qué trata cada uno, cuál es su límite, su alcance y cuando pueden aprovecharse, si no se tiene conocimiento de dichos mecanismos, serían mera letra muerta pues los funcionarios públicos no respetaría el instrumento y los ciudadanos no lo aplicarían.

Cabe aclarar como bien lo señora la doctora Sánchez Sánchez que:

(...) No debe parecer que los únicos responsables en la crisis democrática son nuestros representantes. Los ciudadanos han entrado también en una suerte de idiocia —entendida en el sentido griego de la palabra: ciudadanos que, teniendo todos los derechos políticos, solo se dedicaban a su crecimiento económico y personal— que les ha hecho permanecer inactivos durante tiempo, sin vigilar el interés común.²⁸⁰

Tal y como se indicó en el apartado que antecede la participación ciudadana, Costa Rica tiene su génesis con la reforma constitucional del artículo 9 en el año 2003. En ese sentido y como bien lo señala la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, el desarrollo de los mecanismos específicos de participación ciudadana son dadas por diferentes leyes en distintas materias, como por ejemplo la ambiental, reguladora de tarifas, indígenas, planificación urbana, entre otras.

Dentro de la investigación realizada se consultó vía correo electrónico el día 05 de julio 2019 a la asesora de Gobierno Abierto de Costa Rica²⁸¹, señorita Sigrid Segura Artavia lo siguiente: “Me permito enviarle este correo para consultarle si ustedes desde gobierno Abierto, tienen identificados los diferentes mecanismos de participación ciudadana a nivel

²⁷⁹ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, p. 25.

²⁸⁰ Z. Sánchez Sánchez, La participación ciudadana en la Administración local: hacia el Gobierno Abierto, *Revista de Administración Pública*, Vol. 1, no. 1, 2018, p. 114.

²⁸¹ Se realiza la consulta a Gobierno Abierto como programa que es liderado por el Ministerio de la Presidencia y el cual fomenta la participación de los habitantes para que se involucren en el debate público, proveyendo información y espacios de consultas, lo que lo hace como líder en esta materia.

país, sean estos formales o informales. De ser así les agradecería me indicaran como puedo conseguir dicha información.” En respuesta a dicho correo, el 19 de julio 2019, la funcionaria indica que: “Nosotros trabajamos mucho con el fascículo **Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos** que emitió el TSE mediante el IFED”.²⁸² (Ver Anexo No.1)

Como puede observarse, la respuesta recibida por parte de Gobierno Abierto viene a evidenciar que no existe un registro uniforme en cuanto a los diferentes tipos de mecanismos de participación ciudadana del país y mucho menos un control exhaustivo de dichos mecanismos que se han ido creando por medio de leyes específicas (tal y como lo acotó la Sala Constitucional) o aquellos a nivel de Administración Pública (institucionales) como respuesta al derecho constitucional de la participación ciudadana.

Esto viene a afirmar que en Costa Rica no existe un conocimiento claro de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, ni siquiera por parte de las mismas autoridades gubernamentales, lo que conlleva que si ni el mismo Estado no tienen mapeos de esos mecanismos, menos los van a conocer las personas para poder ejercerlos, por lo que podría hasta en un punto llegar hacer una grave omisión por parte del Estado al no interesarse por llevar dicho a control y mucho menos el hacerlo de conocimiento para las personas que habitan en el país.

El libro señalado por la asesora de Gobierno Abierto se titula *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos* y data del año 2016. Sus autores destacan cuatro grupos de instrumentos de participación ciudadana en Costa Rica. El primer grupo lo denomina “Mecanismo para exigir los derechos”, el segundo lo llama “Mecanismos institucionales de participación”, le siguen los “Mecanismos de participación local y distrital” y por último “Mecanismos sociales”.

²⁸²Gobierno Abierto, <sigrid.segura@presidencia.go.cr>. “Consulta sobre mecanismos de participación ciudadana”. [Correo electrónico]. Fecha de envío: 18 de julio 2019.

En cuanto al primer grupo hace referencia a los instrumentos previstos para la defensa de los derechos que tiene todo habitante de Costa Rica y que se encuentran consagrados en la Constitución Política, algunos de ellos son: el derecho de asociarnos con fines legales, de reunión pacífica, el derecho de discutir sobre asuntos políticos y sobre funcionarios públicos, el derecho de solicitar información pública y tener pronta respuesta, el derecho de opinar y comunicar ideas y opiniones.²⁸³

Cuando se hace referencia a estos mecanismos, ineludiblemente se debe de tener en cuenta la reforma de la Constitución Política llevada en el año 1989, específicamente en el artículo 10 donde se establece la creación de la Sala Constitucional y por ende la jurisdicción constitucional.

Cabe destacar que entre los fines que persigue dicha Sala está el de velar por el cumplimiento y respeto de los derechos señalados anteriormente y que en el caso de que se violen, se han establecido instrumentos para obligar su respeto. Para ello se establecen diferentes formas para recurrir a la Sala para que sus derechos sean respetados

²⁸³ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., p. 25.

establecidos tales como el recurso de amparo²⁸⁴ y las acciones de inconstitucionalidad.²⁸⁵

286

Es claro que el ciudadano tiene derecho a exigir transparencia y así como que la Administración Pública rinda cuentas sobre sus actuaciones, es así que estos instrumentos, sea el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad, son los medios a los que se recurre ante vulneraciones de derechos o procedimientos constitucionales.

Sin embargo, es criterio de la suscrita que estos instrumentos no son estrictamente mecanismo de participación ciudadana, pues, como ya se indicó, son los medios que el ordenamiento jurídico creó para establecer un sistema de peso y contrapeso a efectos de proteger los derechos de los habitantes del país.

En el segundo grupo lo denomina “Mecanismos institucionales para la participación” y los define como aquellos instrumentos diseñados por las instituciones para incorporar la voz y el aporte del ciudadano. Están regulados por normas y leyes específicas, las cuales establecen el objetivo, procedimientos o limitaciones de cada uno de ellos. Dentro de ellos cita como mecanismos de participación ciudadana a: elecciones de representantes, iniciativa popular, el referéndum y partidos políticos.

²⁸⁴ Establecido como un medio en el que las personas pueden recurrir cuando consideren que alguno de los derechos consagrados en la Constitución Política fue vulnerado, violado o suspendido. El objetivo del recurso es dejar sin efecto un acto u omisión de una autoridad pública o de un particular que restrinja, altere o amenace los derechos explícita o implícitamente reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales que Costa Rica ha firmado. Es preciso indicar que, si el derecho que se vulnera es el de la libertad individual, el traslado libre dentro del país o fuera de él, el recurso que procede en estos casos es el de “habeas corpus”. Ambos recursos se interponen ante la Sala Constitucional, puede ser impuesto por el mismo perjudicado o por otra persona a favor del este, no importa la edad o nacionalidad, puede presentarse en cualquier idioma y no tiene requisitos formales para su interposición, como la formalidad de su presentación, si es escrito a mano o mecanografiado y no necesita patrocinio de letrado (abogado). Su presentación puede ser personal, por medio de fax o correo electrónico. Si el derecho vulnerado es de carácter electoral el recurso debe de presentarse ante Tribunal Supremo de Elecciones.

²⁸⁵ Se recurre a este mecanismo cuando se cree que una ley, reglamento o disposición general es contraria y lesiona un artículo o principio consagrado en la Constitución Política. También se utiliza cuando en la formación de una ley se viole o no se cumpla con algunos de los requisitos establecidos en la Constitución Política o en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. De igual manera, cuando se aprueba alguna reforma que es contraria a un Tratado Internacional aprobado por el país. En la Ley de la Jurisdicción Constitucional se establecen los requisitos para la interposición de la acción de inconstitucionalidad en cualquiera de los supuestos señalados y el respectivo trámite

²⁸⁶ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., p. 25.

El siguiente grupo lo denomina los mecanismos a escala cantonal y distrital y los define como los mecanismos más cercanos para los ciudadanos y las autoridades, a través de la organización social, diálogo y participación activa. El Código Municipal regula varios de sus enunciados referentes a la participación de sus pobladores en aspectos de la Municipalidad, dentro de los mecanismos que cita están plebiscito, referendo y cabildos.²⁸⁷

El cuarto grupo lo llama “Otros mecanismos de participación a nivel cantonal”, aclarando que no es un listado exhaustivo pero que el objetivo es dar a conocer los espacios creados, entre los que cita la Junta administrativa y educativas de enseñanza pública, Comités Cantonales de Deporte, Centros Agrícolas Cantonales, Comité Cantonal de la Persona Joven y las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Dentro de esta misma tipología señala lo que cita como “otros mecanismos institucionales de participación” aludiendo a las Contralorías de servicios, Autoridad Reguladora de los servicios públicos, Defensoría de los Habitantes y Defensoría del Consumidor.²⁸⁸

Por último, señala los que llama mecanismos sociales, se presentan como otros espacios y mecanismos de los cuales las personas se han valido para ser escuchados y sus ideas sean tomadas en consideración. Dichos mecanismos surgen de la propia ciudadanía cuyo propósito es que sean utilizados para atender sus demandas, necesidades y exigencias para que sean conocidos por el Estado.²⁸⁹

Por su parte González Hidalgo, refiriéndose a las formas de participación de los Poderes de la República, indica que en el Poder Legislativo posee una política lo que denominan “Parlamento Abierto” entendida como una respuesta a una cultura política a favor de diferentes derechos, pero en especial al derecho de participación activa en la construcción y dirección de las decisiones, en el entendido que la información, la rendición de cuentas, la interacción y la cocreación son la pauta transversal en la gestión parlamentaria.²⁹⁰

²⁸⁷Castro y Sibaja, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, p. 32.

²⁸⁸A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., p. 45.

²⁸⁹Castro y Sibaja, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, p. 47.

²⁹⁰J. González Hidalgo, *Participación ciudadana y transparencia en la emisión de disposiciones de carácter general*, Doctorado, Universidad Escuela Libre de Derecho, 2018. p. 168.

En cuanto al Poder Judicial, en el 2015 implementó de manera innovadora una política institucional de participación ciudadana en donde se dice que: “La posibilidad de incidencia y generación de un cambio en materia de participación ciudadana dentro del Poder Judicial se consigue necesariamente con el respaldo legal y del gobierno judicial, y el reconocimiento por parte de la población judicial de la ciudadanía como la razón de ser del sistema judicial.”²⁹¹

De esta política de participación, el Poder Judicial destacó otros aspectos tales como que la participación ciudadana es un proceso permanente, voluntario, un deber cívico y que constituye un valor público en el tanto puede constituir un beneficio o valor agregado al darse la interacción, dialogo y las sinergias entre el Poder Judicial y las personas para así obtener un efectivo control social ciudadano de los de los recursos públicos, la gestión de los recursos, las políticas y el gobierno.²⁹²

En el caso del Poder Ejecutivo, además de la normativa emitida para Gobierno Abierto y Estado Abierto, desarrollado en el primer capítulo de esta investigación. Este Poder emitió el Decreto Ejecutivo No. 40199-MP, el 27 de abril de 2017, el mismo trata sobre apertura de datos públicos, busca la norma fortalecer la cultura de la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación, reglamento en el cual se recogen los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos, instrumento que fue adoptado por Costa Rica en octubre de 2016.

Otro de los instrumentos es el Decreto Ejecutivo No. 40200-MP-MEIC-MC, emitido el 27 de mayo de 2017, así como la directriz No. 073-MP-MEIC-MC sobre la transparencia y el acceso a la información pública” como elemento esencial para la consecución de los objetivos para un Gobierno Abierto y es dirigida para la administración descentralizada.²⁹³

A pesar de lo antes referenciado la clasificación de los mecanismos se hará conforme a la clasificación dispuesta por el maestro García de Enterría, es decir en participación orgánica,

²⁹¹ Poder Judicial de Costa Rica, *Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial / CONAMAJ*, CONAMAJ: San José, Costa Rica, 2015, p. 6.

²⁹² Poder Judicial de Costa Rica, *Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial / CONAMAJ*, CONAMAJ: San José, Costa Rica, 2015, p.15.

²⁹³ J. González Hidalgo, *Participación ciudadana y transparencia en la emisión de disposiciones de carácter general*, Doctorado, Universidad Escuela Libre de Derecho, 2018. pp. 172-173.

funcional y corporativa. Cabe destacar que los instrumentos de participación señalados por Castro Ávila (remitidos por Gobierno Abierto), muchos de ellos no se van a tomar en consideración para esta investigación pues no se consideran como tales, más sin embargo, se incorporaran otros instrumentos de participación del país, sin que esto implique que se hayan abordado todos, pues como se indicó no es una lista exhaustiva de los mismos sino que lo que se busca es dar un acercamiento a los instrumentos más cercanos y conocidos en el país.

2.1 Mecanismos de participación orgánica

En cuanto a estos mecanismos, cabe destacar que la mayoría de ellos se llevan adelante a nivel de municipios. Es así que el Código Municipal establece dentro de las atribuciones de la municipalidad promover un desarrollo local participativo e inclusivo, en ese sentido, obsérvese al respecto el artículo 4, inciso h) del Código Municipal.

Dentro del Código se tiene una serie de regulaciones en varios artículos que vienen a dar contenido a esa participación ciudadana a nivel local, por ejemplo el artículo 5 el cual establece claramente la obligación de las municipalidades de fomentar la participación activa, al respecto dicho artículo prescribe: “(...) Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. (...)”.

En cuanto al nombramiento de las personas que van a ser parte de las juntas administrativas, se encuentra regulado en el artículo 13 del Código de Rito, en su inciso g) donde se establecen varios aspectos, nombramiento directo, por mayoría simple y respetando un criterio de equidad de géneros. En este mismo artículo en inciso k) establece acordar la celebración plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. Establecen que al llevar adelante estos instrumentos deben de contar con la presencia de los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, pues darán fe de que se cumplieron con los requisitos formales exigidos).²⁹⁴

²⁹⁴ Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998.

2.1.1 Audiencias públicas

Las audiencias públicas se constituyen en uno de los mecanismos de participación directa. Implica crear un espacio institucional para que todos aquellos que puedan sentirse afectados por una decisión de la Administración puedan manifestarse; es un proceso abierto de intercambio de ideas para la posterior toma de decisiones.

En cuanto a su origen, se remonta en instrumentos internacionales como la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

La audiencia pública implica no ser solo un espacio para informar, dar acceso a información para que los asistentes se manifiesten, con ello se permite la participación y la legitimación del sistema democrático.

López Olvera, indica que la audiencia tiene por objetivo: “(...) que la autoridad responsable de tomar una decisión acceda a las distintas opiniones de forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados, para que luego de finalizada la audiencia, dicha autoridad indique si efectivamente ha tomado en cuenta los puntos de vista de la ciudadanía o en caso que los haya desestimado, fundamente sus razones.”

Además, continúa aclarando que este instrumento tiene dos sentidos, uno político y otro jurídico. En cuanto al sentido político, señala que es un acto público, que busca por medio de la participación la legitimidad de la decisión, por lo que la apertura al público es fundamental. En cuanto al sentido jurídico, toma como base a la participación del público como parte en el procedimiento, no como espectador sino como actor principal.

Es así que la audiencia pública hace que la democracia sea realmente viva y no un mero discurso, pues por medio de este mecanismo se da la posibilidad de escuchar y ser escuchado sobre aspectos de su interés.²⁹⁵

En el caso de este instrumento de participación en Costa Rica, tal y como se acotó líneas atrás por parte de la Sala Constitucional, este tipo de mecanismos ha sido desarrollado en diferentes materias y por medio de ley ordinaria. Siendo muy normal realizar este

²⁹⁵ M. López Olvera, Participación ciudadana y acceso a la información pública. *Instituto De Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 2013, pp. 396-397.

mecanismo en materia municipal, pero no es exclusivo de dicha materia tal y como de seguido se desarrolla.

Respecto a las audiencias como mecanismo de participación ciudadana y haciendo referencia a lo estipulado en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana que señala la obligación de convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial tanto antes de implantar un Plan Regulador, como cuando se pretende modificar, suspender o derogar total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos, la Sala Constitucional ha dicho:

(...) Esta audiencia, propia de la vida en comunidad dentro de un cantón, refleja que la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, toda vez que a ellas les incumbe el deber de programar y efectuar. **No se trata entonces de una mera potestad, sino de una verdadera obligación jurídica a cargo de los gobiernos locales, la cual adquiere relevancia constitucional ya que integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución Política.** Ahora bien, **en cuanto a su carácter participativo, la propia Constitución Política obliga a ello, pues con la reforma vigente desde el 31 de julio de 2003 al numeral 9 de la Ley Fundamental quedó estatuido que el Gobierno de la República tiene que ser, entre otros aspectos, participativo, lo que implica que el gobierno de turno es un articulador de lo establecido por deliberación popular, cualidad que se extiende al gobierno municipal. En otras palabras, son los ciudadanos quienes tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas, pueden y deben ejercer influencia directa en las decisiones públicas. Este principio, visto como derecho fundamental de participación ciudadana, establece que el pueblo debe estar habilitado para manifestarse por igual en puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios.** Así, serán importantes tanto los mecanismos de participación nacionales como el referéndum o plebiscito, como los locales, por ejemplo la audiencia contemplada en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana. **En ese sentido, la participación ciudadana es un deber que irremediamente irradia sobre los gobiernos locales y también haya sustento legal en el artículo 5 del Código Municipal, que obliga a las municipalidades a fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.** En consecuencia, la audiencia aludida en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana debe respetar todos los parámetros ahí determinados: a) debe ser pública, b) tiene que ser convocada por medio del Diario Oficial, c) la convocatoria debe contener información adicional necesaria

con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto, d) además del texto del Plan Regulador o su reforma, se deben agregar las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. A lo anterior se tiene que añadir la obligación de las municipalidades de procurar la adecuada comunicación del Plan Regulador o su reforma, para lo cual se deben utilizar medios razonables acordes al presupuesto municipal, lo que implica, a manera de ejemplo, medidas de divulgación que van desde la colocación de la información en el sitio Web de una municipalidad hasta la publicación en un medio de prensa cantonal o nacional. Por lo demás, como indicó esta Sala en el voto número 2009-018358 de las 14:31 horas del 2 de diciembre de 2009, **cuando el tema técnico es muy complejo, como sucede en la especie, a fin de garantizar la participación efectiva del munícipe, la Corporación Municipal tiene la obligación de suministrar a los administrados resúmenes no técnicos que les posibiliten comprender la magnitud de la discusión.** (El destacado no corresponde al original)²⁹⁶

En esta resolución destaca que los ciudadanos son los que tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas, pueden y deben ejercer influencia directa en las decisiones públicas. En esta misma línea, el Tribunal Contencioso Administrativo, respecto al derecho de participación ciudadana y el mecanismo de audiencia contemplado en el artículo 17 de la citada Ley de Planificación, señala:

(...) De este modo siendo que la debida valoración ambiental supone una proyección transversal, tanto sobre las conductas administrativas como también aquellas de los particulares, que implica una necesaria ponderación de las condiciones y la posible afectación al medio ambiente, **no resulta extraño que acorde a los compromisos asumidos por Costa Rica para impulsar la Participación Ciudadana, se haya incorporado dentro de la Ley de Planificación Urbana, una garantía para la ciudadanía en general, de cumplir con la audiencia pública prevista en su Artículo 17**, esta audiencia cuyo sustento normativo inmediato es la ley; pero que de igual forma se ha venido incorporando recientemente y de manera transversal a los Tratados Internacionales de diversas materias, como los Pueblos Indígenas, Personas Menores, Protección Ambiental, Violencia de Género, Derechos del Consumidor y otros; siendo que además cada país ha buscado mecanismos internos para promover la participación ciudadana, como se ha establecido y garantizado mediante la aplicación de los sendos procedimientos y procesos con audiencias públicas que

²⁹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 00962-2012 del 27 de enero del 2012.

reconoce nuestro ordenamiento, incluyendo también la actividad jurisdiccional, según lo ha previsto el Legislador en los Artículo 13 y 14 de la Ley de Notificaciones, para cuando existen derechos e intereses grupales, difusos o colectivos. (El destacado no corresponde al original)²⁹⁷

Con respecto a la participación en audiencias públicas, las más conocida por el habitante son las que desarrolla la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), pero no así la de más participación. Este mecanismo tiene su sustento normativo en la Ley No. 7593 del 09 de agosto de 1996, específicamente en el artículo 36, donde se señalan los pasos a seguir para que se de la audiencia, dicho artículo dice:

Artículo 36.- Asuntos que se someterán a audiencia pública. Para los asuntos indicados en este artículo, la Autoridad Reguladora convocará a audiencia, en la que podrán participar las personas que tengan interés legítimo para manifestarse. Con ese fin, la Autoridad Reguladora ordenará publicar en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, los asuntos que se enumeran a continuación:

- a)** Las solicitudes para la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos./ **b)** Las solicitudes de autorización de generación de fuerza eléctrica de acuerdo con la Ley N.º 7200, de 28 de setiembre de 1990, reformada por la Ley N.º 7508, de 9 de mayo de 1995./ **c)** La formulación y revisión de las normas señaladas en el artículo 25./ **d)** La formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas, de conformidad con el artículo 31 de la presente Ley./. Para estos casos, todo aquel que tenga interés legítimo podrá presentar su oposición o coadyuvancia, por escrito o en forma oral, el día de la audiencia, momento en el cual deberá consignar el lugar exacto o el número de fax, para efectos de notificación por parte de la Aresep. En dicha audiencia, el interesado deberá exponer las razones de hecho y de derecho que considere pertinentes./. La audiencia se convocará una vez admitida la petición y si se han cumplido los requisitos formales que establece el ordenamiento jurídico. Para este efecto, se publicará un extracto en el diario oficial La Gaceta y en dos periódicos de circulación nacional, con veinte (20) días naturales de anticipación a la celebración de la audiencia./ Tratándose de una actuación de oficio de la Autoridad Reguladora, se observará el mismo procedimiento./ Para los efectos de legitimación por interés colectivo, las personas jurídicas organizadas bajo la forma asociativa y cuyo objeto sea la defensa de los derechos de los consumidores o de los usuarios, podrán registrarse ante la Autoridad Reguladora para actuar en

²⁹⁷ Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección I Resolución N° 02409-2012 de fecha 21 de Diciembre del 2012.

defensa de ellos, como parte opositora, siempre y cuando el trámite de la petición tarifaria tenga relación con su objeto. Asimismo, estarán legitimadas las asociaciones de desarrollo comunal u otras organizaciones sociales que tengan por objeto la defensa de los derechos e intereses legítimos de sus asociados./ Las personas que estén interesadas en interponer una oposición con estudios técnicos y no cuenten con los recursos económicos necesarios para tales efectos, podrán solicitar a la Aresep, la asignación de un perito técnico o profesional que esté debidamente acreditado ante este ente, para que realice dicha labor. Esto estará a cargo del presupuesto de la Autoridad Reguladora. Asimismo, se faculta a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que establezca oficinas regionales en otras zonas del país, conforme a sus posibilidades y necesidades. (Así reformado por el artículo 41 aparte g) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008)²⁹⁸

De dicho numeral se puede destacar varios aspectos respecto a este instrumento, primero que es competencia de la Aresep convocar a audiencia pública cuando se esté en discusión sobre eventuales solicitudes para la fijación ordinaria de tarifas y precios de los servicios públicos, las solicitudes de autorización de generación de fuerza eléctrica, así como la formulación o revisión de los modelos de fijación de precios y tarifas de los servicios públicos.

A esta convocatoria podrá participar todo aquel que tenga interés legítimo para manifestarse, los cuales podrán presentar su oposición o coadyuvancia, ya sea por escrito o en forma oral el propio día de la audiencia. Si se presenta por escrito deberá de consignar el lugar exacto o medio para efectos de notificación por parte de la Aresep.

En dicha audiencia, el interesado deberá exponer las razones de hecho y de derecho que considere pertinentes. En el caso de las entidades que representan un interés colectivo, tipo Organismos no gubernamentales (ONG's), se creó un espacio institucional para su participación. Para estos efectos de legitimación por interés colectivo, las personas jurídicas organizadas bajo esta forma asociativa y su objeto sea la defensa de los derechos de los consumidores o de los usuarios, podrán registrarse ante la Autoridad Reguladora para actuar en defensa de ellos, como parte opositora, pero que el trámite de la petición tarifaria tenga relación con su objeto. En esta modalidad también están legitimadas para participar

²⁹⁸ Ley Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) No. 7593.

las asociaciones de desarrollo comunal u otras organizaciones sociales que tengan por objeto la defensa de los derechos e intereses legítimos de sus asociados.

Así, este instrumento tiene un marco institucional claro que permite crear las pautas esenciales donde se institucionaliza dicho espacio, en temas esenciales para la población, como lo son algunos de los servicios públicos esenciales (agua, luz, telefonía, combustibles, transporte, entre otros).²⁹⁹

2.1.2 Juntas administrativas y educativas de los centros de enseñanza pública

Las juntas administrativas y de educación son órganos auxiliares de la Administración Pública. Regulan la correcta asignación, distribución y ejecución de los recursos públicos asignados al centro educativo, así como las otras fuentes de financiamiento en aras del bienestar de la población estudiantil.³⁰⁰

Las juntas son de los instrumentos más antiguos de participación, su creación yace en el Código de Educación del año 1944 y en la Ley Fundamental de Educación del año 1957. La conformación de las juntas y su funcionamiento está desarrollado en el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249-MEP, es el director del centro educativo, su personal son los que promoverán la integración del centro educativo con la comunidad y servirán como enlace para canalizar apoyo técnico, material y financiera.

Los miembros de las juntas desempeñan los cargos *ad honorem*, no pueden ser parte de ella parientes entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, ni de quien ejerza la dirección del centro educativo. Tampoco los parientes de los miembros del concejo municipal, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad inclusive y ejercen el cargo por un plazo de tres años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, ya sea de manera individual o en pleno.³⁰¹

2.1.3 Comités cantonales de deportes

²⁹⁹ ARESEP, Audiencias, 2020.

³⁰⁰ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., pp. 44.

³⁰¹ Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249-MEP.

Su regulación se da en el propio Código Municipal. En cada cantón del país hay un comité cantonal de deportes, tiene como fin desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración. Puede haber comités comunales adscritos al respectivo comité cantonal.

El comité se compone por residentes del cantón:

- a) Dos miembros de nombramiento del concejo municipal.
- b) Dos miembros de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón.
- c) Un miembro de las organizaciones comunales restantes.
- d) Dos miembros de la población entre los 15 años y menores de 18 años, quienes serán elegidos directamente mediante una asamblea cantonal conformada por todas las organizaciones juveniles del cantón y los atletas activos del Programa de Juegos Deportivos Nacionales del cantón, convocada por el Comité Cantonal de la Persona Joven, y posteriormente juramentados por el concejo municipal. Estos miembros no podrán ostentar la representación judicial o extrajudicial del comité, ni podrán contraer obligaciones en nombre del comité.³⁰²

2.1.4 Comités cantonales de la persona joven

Al igual que en los otros instrumentos, estos comités están adscritos a las corporaciones municipales. Tiene su nacimiento en el artículo 24 de la Ley No. 8261 donde se establece que en cada Municipalidad se conformará un Comité Cantonal de la Persona Joven, y será nombrado por un período de dos años, sesionará al menos dos veces al mes y estará integrado por personas jóvenes de la siguiente manera:

- a) Un representante municipal, quien la presidirá.
- b) Dos representantes de colegios del cantón.
- c) Dos representantes de organizaciones juveniles cantonales debidamente registradas en la municipalidad.
- d) Un representante de organizaciones deportivas cantonales escogido por el Comité Cantonal de Deportes.

³⁰²Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998.

e) Un representante de las organizaciones religiosas que para el efecto se registren en la municipalidad del cantón.³⁰³

Su finalidad es la de elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales que consideren los principios, fines y objetivos de esta ley, contribuyendo a la construcción de la Política Nacional de las Personas Jóvenes, generando aportes para el bienestar de la población joven y que garanticen su desarrollo integral.

2.1.5 Juntas de salud

Como parte de la desconcentración de los hospitales y clínicas nacionales del país, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), con el objeto de brindar mayor autonomía en la gestión presupuestaria, la contratación administrativa y el manejo de su personal, se crea la Ley de Desconcentración de Hospital y Clínicas de la CCSS No. 7852 de fecha 30 de noviembre 1998.³⁰⁴

Dentro de este proceso y en aras de fortalecer la participación ciudadana para que con ello las comunidades se involucren activamente en el desarrollo de las actividades de los centros de salud y la consecución de los fines públicos en esta materia, se crean las juntas de salud, como instancias orgánicas de participación, a fin de que los usuarios velen por sus intereses y coadyuven, dentro del marco de la Ley, con la acción de la Caja, en procura de satisfacer sus necesidades.

Se constituye por siete miembros, elegidas en forma popular y democrática, distribuidas por sector, de la siguiente manera:

- a) Tres representantes del sector de los asegurados.
- b) Dos del sector de las asociaciones y organizaciones pro-salud.
- c) Dos representantes del sector de los patronos de la zona de atracción del centro de salud.

³⁰³ Consejo de la Persona Joven, 2020.

³⁰⁴ Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2020.

Las funciones dadas a la junta son varias y vienen detalladas en el Reglamento Juntas de Salud, aprobado por la Junta Directiva de Caja Costarricense de Seguro Social mediante la Sesión No. 7825 del 15 enero 2004, en su artículo 4 se disponen las funciones de este órgano, entre las que se destacan varias formas de participación ciudadana como:

(...) g) Participar en la definición de las prioridades y políticas generales del hospital o clínica en materia de inversión, contratación administrativa y de promoción e incentivos a los trabajadores del centro de salud, acorde con las políticas de la Caja./ h) Colaborar con la Administración del hospital o clínica para satisfacer las necesidades y expectativas razonables del usuario, la familia y la comunidad./ i) Servir de vínculo entre el hospital o clínica y la respectiva comunidad, a efecto de apoyar las políticas, programas y actividades que se realicen a nivel local, así como transmitir los problemas e inquietudes de la comunidad, tendiente a mejorar la prestación de los servicios./ j) Velar y colaborar para que la atención que se ofrece en el centro de salud cumpla los principios de equidad, humanidad, continuidad, oportunidad, accesibilidad y eficiencia considerados a la luz de programas específicos y en el contexto de las realidades locales/ k) Colaborar para que el ambiente en que se brinda la atención sea seguro y cómodo/ l) Velar porque el usuario, la familia y la comunidad participen en la determinación, análisis y soluciones de sus problemas de salud/ m) Realizar actividades como conferencias, ferias de salud, campañas educativas de saneamiento y conservación del medio, sobre derechos y deberes de los usuarios, con el fin de educar a la comunidad./ n) Participar, apoyar y conocer los estudios respecto del nivel de satisfacción del usuario, su familia y la comunidad, con los servicios del hospital o clínica./ o) Propiciar, apoyar y conocer los estudios respecto del nivel de satisfacción del usuario interno/ p) Participar en el análisis y solución de los problemas detectados en los dos puntos anteriores./ q) Promover y realizar procesos orientados al fomento de la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud (...)³⁰⁵

2.1.6 Asociación Administradora del Acueducto Comunal (Asada)

La Asada surge de un acuerdo entre varios vecinos que se ponen de acuerdo y de manera permanente “(...) sus conocimientos y/o actividades para cooperar en la administración, mantenimiento, operación y desarrollo de un acueducto comunal, convirtiéndose en una

³⁰⁵ Sistema Costarricense de Información Jurídica, Reglamento Juntas de Salud. 2019.

organización privada prestataria de un servicio público, por delegación del AyA, sin fines de lucro, regidas por la Ley de Asociaciones No. 218.No. 218.³⁰⁶

Es así que la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, No. 2726 del 27 de agosto de 1961, en su artículo 2 inciso g) dispone que:

ARTICULO 2º.- Corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados: g) Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos. Los sistemas que actualmente están administrados y operados por las corporaciones municipales podrán seguir a cargo de éstas, mientras suministren un servicio eficiente. Bajo ningún concepto podrá delegar la administración de los sistemas de acueductos y alcantarillado sanitario del Área Metropolitana. Tampoco podrá delegar la administración de los sistemas sobre los cuales exista responsabilidad financiera y mientras ésta corresponda directamente al Instituto. **Queda facultada la institución para convenir con organismos locales, la administración de tales servicios o administrarlos a través de juntas administradoras de integración mixta entre el Instituto y las respectivas comunidades, siempre que así conviniere para la mejor prestación de los servicios y de acuerdo con los reglamentos respectivos. Por las mismas razones y con las mismas características, también podrán crearse juntas administradoras regionales que involucren a varias municipalidades.** (El resaltado no corresponde al original)³⁰⁷

Este instrumento de participación, como puede observarse, es una delegación que traslada la entidad a nivel nacional en administrar y operar directamente los sistemas de acueductos a un grupo organizado de ciudadanos de una comunidad, para que sean ellos lo que lleven dicha administración del acueducto de su comunidad, es tal vez una de los mecanismos donde se nota más claramente la incidencia directa de los ciudadanos en una función que por excelencia es del Estado como los acueductos.

Esta participación de las personas en distintos órganos a nivel municipal son una forma importante de participación con la que cuenta los y las munícipes de cada cantón, sin

³⁰⁶ ASADAS, 2020.

³⁰⁷ Sistema Costarricense de Información Jurídica, Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, No. 2726, 2019.

embargo, como se verá más adelante son mecanismos pocos conocidos por parte de las personas lo que evidencia desconocimiento de los mecanismos.

2.2 Mecanismos de participación funcional

2.2.1 Iniciativa popular

En el año 1999, la Asamblea Legislativa crea la Oficina de Iniciativa Popular (OIP) con el propósito de que la ciudadanía participe activamente e incida en la emisión de las leyes. La Oficina recibe propuestas y anteproyectos de ley de cualquier habitante (incluyendo menores de edad y personas extranjeras).

Estas iniciativas se ponen de conocimiento de los señores diputados y sus asesores a efecto de que si alguna propuesta es de su interés sean acogidas por ellos y darle trámite correspondiente en la corriente legislativa en coordinación con la persona que presentó la iniciativa.³⁰⁸

En el año 2006 se promulga la Ley No. 8491, denominada “Ley de Iniciativa Popular”, en su artículo 1 establece que durante el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, un cinco por ciento (5%), como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral podrán ejercer la iniciativa para formar las leyes o reformar parcialmente la Constitución Política.

En dicha norma se establece que cualquier persona o grupo de hecho o derecho pueden presentar un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa o una reforma parcial a la Constitución Política, sobre cualquier materia excepto presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

En los artículos subsiguientes se desarrolla el procedimiento que deben cumplir los interesados para presentar la iniciativa, entre los que destaca la formalidad, se debe indicar el nombre completo de quien hace la propuesta, su número de cédula y un número telefónico para de ser necesario poder ubicarlo.³⁰⁹

³⁰⁸ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., p. 33.

³⁰⁹ Ley de Iniciativa Popular No. 8491 de 09 marzo de 2006.

En el año 2014, mediante resolución 028-2014 del Directorio Legislativo, se acuerda la transformación de la Oficina de Iniciativa Popular en el Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, que dentro de sus funciones tiene el “Área de Gestión de Propuestas Ciudadanas” la cual asume las funciones de la extinta Oficina de Iniciativa Popular.³¹⁰

2.2.2 El referéndum

En el año 2002 se reforma el artículo 105 de la Constitución Política el cual incorpora la figura del referéndum, en dicho artículo se dice:

Artículo 105. —La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional./**El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;** la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa./ **El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.**/ Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. (El resaltado no corresponde al original)

Con dicha reforma se establece la posibilidad para que el pueblo pueda legislar por medio de este mecanismo con las excepciones señaladas. Este mecanismo fue regulado por medio de la Ley de Regulación del Referéndum del 2006 del 09 de marzo de 2006, No. 8492. La Ley tiene por objeto regular e instrumentar el instituto de la democracia participativa, denominado referéndum, mediante el cual el Pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de conformidad con los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política.

³¹⁰ Reunión del Directorio Legislativo, sesión extraordinaria N° 028-2014 de fecha 25 de setiembre del 2014.

La misma se compone de 35 artículos, en los cuales se desarrollan los requisitos y el procedimiento del referéndum. Se establece que solo se puede convocar un referéndum al año y no se podrá convocar durante los seis meses anteriores ni posteriores a una elección presidencial. Además, se establece que para que un referéndum sea vinculante para el Estado debe de participar por lo menos el 30% de las personas que conforman el padrón electoral, para cuando sea un proyecto de ley ordinaria y un 40% cuando se requiera la aprobación legislativa por mayoría calificada. Se especifica las tres modalidades de este mecanismo:

- a) Iniciativa ciudadana: convocada al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
- b) Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros.
- c) Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.³¹¹

La primera modalidad es el mecanismo propio para la participación de los ciudadanos. Para poder llevarlo adelante se debe de cumplir con ciertos requisitos, la solicitud debe de indicar el texto por consultar en referéndum, las razones que justifican la propuesta, los nombres, números de cédula y calidades de las personas interesadas, y el lugar para recibir notificaciones.

Posterior a su presentación, el texto pasa a ser evaluado desde el punto de vista formal por el Departamento de Servicios Técnicos, el cual procederá a corregir los vicios formales en el caso de que la propuesta los contenga y devolverá el texto corregido al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Pasado ello, se publicará en La Gaceta (Diario oficial del Gobierno), y la parte que presentó el proyecto iniciará con la recolección de las firmas en los formularios aprobados por el Tribunal de al menos el 5% de las personas inscritas en el padrón electoral. La convocatoria a referéndum contará con nueve (9) meses para recolectar las firmas a partir de su

³¹¹ Ley No. 8492 "Ley de Regulación del Referéndum del 2006 del 09 de marzo de 2006, Artículo 3.

publicación. Si este plazo se vence sin haber recolectado las firmas, la persona interesada podrá solicitar ante el TSE una prórroga hasta por un mes. Pasado ese plazo adicional, se denegará cualquier petición de prórroga adicional y la gestión se archivará.

Esos formularios deben de tener espacios para nombres, firmas y la cédula de identidad que respaldan la propuesta, además de una explicación del texto objeto del referéndum, con la indicación de la fecha de publicación del proyecto. Cada una de las personas que apoyan el referéndum debe de escribir con su puño y letra su nombre, número de cédula y la firma registrada en ésta.

En caso de que una de las personas que no pueda completar el formulario, puede pedir ayuda a otra persona que podrá firmar, delante de dos testigos, y dejará constancia, en el formulario, de las razones por las que realiza así la firma, así como las calidades y las firmas de los testigos. Un aspecto importante a destacar es que cada persona ciudadana podrá firmar solo una vez la convocatoria y una vez que firmó el formulario no podrá retirar su firma.

El proceso prosigue en manos del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual deberá de verificar las firmas y su validez, en el caso de que algunas firmas no sean verificables se podrá pedir al responsable de la gestión que sean aportadas o sustituidas. De no lograrse la verificación del 15% de las firmas necesarias para convocar a referéndum, el proyecto de ley o la reforma parcial a la Constitución Política quedará invalidado para dicho fin.

Pero cuando se haya reunido satisfactoriamente al menos a un cinco por ciento (5%) de las personas ciudadanas inscritas en el padrón electoral, se tendrá por convocado el referéndum. Para ello, el Tribunal Supremo de elecciones hará la convocatoria oficial comunicándolo en La Gaceta y procederá a la organización para poder realizar la consulta la cual deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la publicación.³¹²

2.2.3. Cabildos

Este es definido como una reunión política del Concejo Municipal o de Concejos de Distrito en la cual los munícipes (habitantes del cantón o lugar) pueden participar directamente, con

³¹² A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., pp. 37-40.

el fin de discutir aspectos de interés para la comunidad. La finalidad de los cabildos es consultar sobre un tema de interés, pero el resultado no es vinculante, lo que implica que el Concejo puede tomar una decisión diferente al resultado final del cabildo.

2.2.4 Plebiscito

Es definido como la consulta popular en la cual las personas habitantes del cantón o distrito se pronuncian sobre un asunto de trascendencia. En este caso el plebiscito puede ser convocado a nivel de todo el cantón o solo una parte del mismo. Por medio del plebiscito las personas municipales pueden revocar el mandato de quien ocupa la alcaldía municipal. Estos plebiscitos deben ser convocados por el Concejo Municipal y para su convocatoria requiere que exista previamente un reglamento para su regulación.³¹³

Es importante tener en cuenta que en el caso de los cabildos, referéndum y la consulta popular, uno de los requisitos esenciales es la comunicación que debe de dar en el caso de la consulta popular de la convocatoria al Tribunal Supremo de Elecciones. El Concejo Municipal deberá de tomar el acuerdo donde conste la consulta y podrá nombrar una comisión conformada por regidores y síndicos, que serán los que se encargarán de la organización y dirección de la consulta. Además, deberá de enviar al Tribunal entre otros aspectos los siguientes:

- La fecha en que se realizará la consulta, la cual no puede ser menor de tres meses a partir de la publicación de la convocatoria en los casos de plebiscito y referendo, y de un mes en el caso de cabildo.
- Definición clara, precisa y detallada del asunto que será objeto de consulta.
- Indicación de la reserva presupuestaria pertinente para realizar la consulta popular.

El Tribunal Supremo de Elecciones podrá brindar asesoría a las municipalidades en la preparación y realización de la consulta, además que fiscalizará el día de la votación de la misma.³¹⁴

³¹³A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., pp. 41-42.

³¹⁴Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998.

2.2.5 Presupuestos participativos

Tal y como se acotó anteriormente, los presupuestos participativos son una serie de experiencias y prácticas que toman diversas formas, características, pero que tienen como aspecto central el poner en práctica una metodología participativa que permite a los municipios incorporar la participación de los vecinos en un proceso de información, deliberación, decisión y de control sobre una parte significativa de la inversión de los recursos municipales.³¹⁵

Morales Pinto y Hernández Mejías señalan que este mecanismo es una herramienta que promueve la participación ciudadana, rompiendo con los estilos tradicionales de implementación de las políticas públicas, pues se recurre a la participación de la población en las diferentes etapas del presupuesto con un énfasis en la definición de prioridades para la distribución de los recursos de inversión.³¹⁶

Este tipo de mecanismo es concebido como una buena práctica para la gestión local, recomendado por una serie de entidades internacionales como el Banco Mundial, Naciones Unidas y el Foro Social Mundial. Fue calificado como una de las mejores 42 prácticas de gestión urbana en el mundo, así fue reconocido en la Declaración Final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996.)

Los presupuestos participativos en cada uno de los países donde se ha implementado, se han adaptado a las características propias de la cultura, organización administrativa y normativa de cada país. Por eso se considera que los presupuestos participativos en algunos casos se tratan de propuestas que se asumen como parte de una oleada de reformas a la Administración Pública (Alemania), en otros como parte de la renovación de los municipios en materia de generación de servicios y acciones públicas locales orientadas a las necesidades actuales de las comunidades (España) o como una forma de profundizar la democracia desde abajo (Brasil).

³¹⁵ F. Pagliai y E. Montecinos, *Manual Presupuesto Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*, 2006, p. 7.

³¹⁶ P. Morales Pinto y M. Hernández Mejía, *Presupuesto participativo: Propuesta de plan de acción de participación ciudadana en la elaboración de proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Barva*. (Magister Scientiae en Gestión Pública). Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2019, p. 30.

Está ideado para contribuir a mejorar la democracia a través de colocar como eje de la gestión de los gobiernos locales a los ciudadanos, buscando superar la idea de meros clientes o usuarios de los servicios municipales, para así evolucionar a una noción de corresponsabilidad, donde los ciudadanos sean capaces de elaborar diagnósticos, definir las prioridades de inversión, proponer proyectos y programas.³¹⁷

Es vital señalar que el propósito de los presupuestos participativos no es únicamente considerar la opinión de la ciudadanía en torno de cómo se hace la inversión pública. El presupuesto participativo como mecanismo de participación debe de cumplir ciertos objetivos, para ello Morales Pinto y Hernández Mejía, citando a Acotto los enumera en:

- (...) a) El cambio de las condiciones de vida y mejoras de infraestructura en toda la ciudad, manteniendo una propuesta equilibradora en lo territorial y distributiva en lo económico.
- b) La recuperación del prestigio social de la política.
- c) La participación ciudadana.
- d) La inversión de prioridades al favorecer o discriminar positivamente a los grupos o sectores más vulnerables.
- e) La ruptura del clientelismo.
- f) El perfeccionamiento de la gestión local.
- g) El control fiscal por parte de la ciudadanía al Estado.
- h) La combinación de democracia participativa y directa.
- i) La democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal (...).³¹⁸

³¹⁷ F. Pagliai y E. Montecinos, *Manual Presupuesto Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*, 2006, pp. 7-8.

³¹⁸ P. Morales Pinto y M. Hernández Mejía, *Presupuesto participativo: Propuesta de plan de acción de participación ciudadana en la elaboración de proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Barva*. (Magister Scientiae en Gestión Pública). Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2019, p. 30.

El presupuesto participativo en Costa Rica es un tema que surge y toma auge tanto de la misma normativa como del propio discurso político. En cuanto a su aplicación, no ha sido una práctica real y espontánea de parte de las municipalidades. Sin embargo, según el Índice Gestión Municipal de la Contraloría General de la República de Costa Rica del año 2018 y publicado en julio 2019, se puede observar que ya es un mínimo de las municipalidades del país que no utilizan el mecanismo de presupuestos participativos. Entre los municipios que aún no han aprovechado este instrumento las municipalidades de Abangares, Alvarado de Pacayas, Dota, Golfito, Guatuso, León Cortés, Parrita, Puntarenas y Talamanca. Como puede apreciarse es un porcentaje relativamente pequeño en comparación con las municipalidades que si lo utilizan y de los que hay experiencias exitosas.³¹⁹

En el año 2018 se archivó el proyecto de ley No. 17852 llamado “Sistema de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales”. Dicho proyecto buscaba modificar el “Código Municipal” creando un sistema de planificación participativa y de presupuestos municipales, los cuales están conformados por los procesos de planificación y presupuesto municipal, así como de las agrupaciones sociales. El fin primordial era el promover el debate y la participación ciudadana en la toma de decisiones asociadas a la asignación de los recursos públicos.³²⁰

Definitivamente para que este instrumento de participación tenga el éxito esperado es necesaria la voluntad política de los jefes y de los técnicos involucrados en el manejo del instrumento. Además, se precisa capital social, en otras palabras la participación de las organizaciones civiles que tengan interés en participar en temas municipales. Otro aspecto que influye es el tamaño de la municipalidad, pues se tiene evidencia que en los municipios cuyo territorio es pequeño se facilita la acción colectiva y por ende la participación ciudadana en los presupuestos participativos.

³¹⁹ Contraloría General de la República, Índice de Gestión Municipal 2018, Decimocuarto informe, 2019.

³²⁰P. Morales Pinto y M. Hernández Mejía, *Presupuesto participativo: Propuesta de plan de acción de participación ciudadana en la elaboración de proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Barva*. (Magister Scientiae en Gestión Pública). Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2019, pp. 9-10.

Un elemento importante es referente a la existencia de los recursos, para que estos puedan responder a las demandas y proyectos públicos propuestos mediante el presupuesto participativo. Aunado a ello otro elemento esencial es la normativa, pues es la que incentiva la participación ciudadana y en especial este instrumento, es así que dicha normativa es la base para que se pueda dar este mecanismo, ya que establece las reglas del juego que facilitan y no obstaculizan los procesos participativos.³²¹

2.2.6 Asociaciones Público Privada o Alianzas Público Privadas

Tal y como se puntualizó en el capítulo anterior, las Asociaciones Público Privadas (APP) son iniciativas propuestas por el sector privado para contribuir a la problemática social de los Estados y como modelo de cogestión. Entre los tipos de organizaciones están los movimientos de organizaciones no gubernamentales, los de responsabilidad social empresarial y las Asociaciones Público Privadas (APP).³²²

Otra definición es la dada por la APP denominada ALIARSE, la cual indica que las APP se definen como contratos entre organizaciones públicas y privadas para el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura y servicios de interés público. En donde el sector privado es el que asume los riesgos y responsabilidades y el Estado siempre tendrá las potestades de control y regulación.³²³

Romero Pérez señala que las APP es una colaboración pública-privada, que establece nuevas relaciones entre las esferas pública y privada o agentes económicos con el fin de obtener un propósito común y emprender tareas específicas.

El aumento de este instrumento se dio a nivel mundial, en diferentes formas como el desarrollo de infraestructura y la gestión de los servicios públicos, situación a la cual Costa Rica no escapó y se publicó en el año 1998 la Ley de Concesiones Públicas, ley No. 7762.

³²¹ P, Morales Pinto & M, Hernández Mejía, *Presupuesto participativo: Propuesta de plan de acción de participación ciudadana en la elaboración de proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Barva*. (Magister Scientiae en Gestión Pública). Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2019, pp. 36-36.

³²² E. Mercado Neumann y F. Abusada Chehade, Asociaciones Público Privadas (APP): Entre lo público y lo privado – El Empresario Como Cogobernante, in *Derecho y Sociedad*, vol. 45, 2015, pp. 104-108.

³²³ ALIARSE, Definición de APP. [Página Web].

Agrega que las principales características de este instrumento es impulsar el reducir el gasto público y el repliegue del Estado en aquellas tareas en los que no es “competitivo”.³²⁴

En el caso del país, se han dado algunas iniciativas en aplicación de la ley de concesiones antes citada, como la construcción de infraestructura, principalmente varias carreteras esenciales para la población. Más sin embargo, existen otras APP que han desarrollado funciones diferentes a las antes señaladas, como por ejemplo, capacitación, articulaciones en diversos temas, promoviendo la participación, en Costa Rica se puede citar a ALIARSE y a la Agencia para el desarrollo territorial de la Zona Huetar Norte.

2.2.6.1 ALIARSE Costa Rica

Esta APP se crea en el 2006 tras una iniciativa de un grupo de profesionales que visionaron que las alianzas público-privadas generaban grandes alcances e impactos, por lo que crearon la organización. Constituyéndola en un agente catalizador de la interacción público-privada en la búsqueda del bien común.

En cuanto a su misión, ALIARSE desarrolla actividades de investigación, capacitación, asesoría, así como de diseño y gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo Asociaciones Público Privadas de Desarrollo (APPD) en diferentes áreas. En cuanto a las APP, realiza actividades de investigación, capacitación, asesoría para el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios públicos de calidad y costo eficiente.

Su objetivo estratégico es claro; promover una mayor participación público-privado en la gestión del desarrollo sostenible a través de la incidencia en política pública, la formación de capacidades para la gestión de las APPD y APP, en aras de promover las mejores prácticas en la gestión transparente de las futuras figuras público privada.³²⁵

2.2.6.1 Agencia para el desarrollo territorial de la Zona Huetar Norte

³²⁴ J. Romero Pérez, Consideraciones sobre la Asociación Pública-Privada, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, vol. 157, 2014, pp. 104-105.

³²⁵ ALIARSE, Misión de APP. [Página Web].

En las Primeras Jornadas de Reflexión de la Hacienda Pública titulada “Incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública”, que se llevaron a cabo el 06 de junio de 2018, en San José Costa Rica y promovidas por la Contraloría General. Su director, el señor Alfredo Aguilar, indica que la Agencia nace en el año 2001, señala que trabajan bajo la figura jurídica de la asociación a falta de normativa sobre el modelo de agencia. Nacen de la preocupación generada por el IV Informe del Estado de la Nación, el cual afirmaba que el modelo de desarrollo de la zona estaba agotado.

Dentro de los aspectos expuestos resalta que una de las innovaciones por parte de la Agencia para el Desarrollo Territorial de la Zona Huerta Norte es la colocación del tema de la gobernanza en el seno de la ciudadanía, en tanto que esta es una instancia de gestión e incidencia ciudadana, al mismo tiempo cabe resaltar la importancia de este punto ya que la incentivación de esta gobernanza proviene de un actor privado teniendo en cuenta la figura de asociación de la Agencia. El ejercicio de la gobernanza ejecutada por la Agencia se ve reflejado mediante la articulación de cuatro actores claves para el desarrollo territorial:

1. Gobiernos locales
2. Sector productivo
3. Sector académico
4. Instituciones del Gobierno Nacional, involucradas en los temas que la organización impulsa.

En cuanto a su forma de trabajo es particular pues la Agencia articula la formación de consejos que se centran en un determinado tema. En estos grupos de trabajo se encuentran representados los cuatro actores involucrados. Por ejemplo, en el consejo de educación, se debaten temas, como la formación del recurso humano, autoempleo o emprendimiento, desarrollo de capacidades y apertura a espacios de formación, de esta manera queda reflejado que, aunque exista una limitante de presupuesto hay recursos con los cuales trabajar, haciendo un balance de la situación.

En las Jornadas, el señor Alfredo Rojas compartió la experiencia de éxito de la carretera a Chilamates, en la cual la Agencia participó como un “ojo atento” ciudadano. Concluyó que mediante este tipo de iniciativas se buscan alcanzar un mayor nivel de desconcentración por medio de actores eficaces, ayudar al vacío existente entre el nivel municipal y en la

nacional, en donde no hay visión ni planteamiento estratégico que permitan el desarrollo deseado.³²⁶

Mediante la Opinión jurídica No. 043-J del 30 de marzo del 2006, la Procuraduría General de la República (PGR) se refiere Agencia para el desarrollo territorial de la Zona Huetar Norte, como una Asociación para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, es una persona jurídica debidamente inscrita. Señala que fue creada por individuos que forman parte de diferentes sectores de la región entre ellos los sectores económicos, religioso, cooperativo, estatal, educativo, entre otros.

En cuanto al fin para lo cual se fundó la Agencia, es amplio e indica la PGR que el fin es:

(...) de impulsar el desarrollo integral de esta zona, mediante cursos, seminarios, charlas, conferencias, ferias, exposiciones, investigaciones y contratos como el medio para conseguir sus fines, los cuales son el desarrollo integral, la atracción de inversiones, promover las exportaciones, el crecimiento industrial, desarrollo de empleo, desarrollo de pequeñas y medianas industrias, incorporación de tecnología para los sectores productivos, desarrollo de servicios y nuevas empresas, inserción al mercado mundial, nuevas oportunidades a la población joven en el ámbito educativo, aumentar el valor agregado en la producción, impulsar nuevos esquemas de desarrollo y mediar e impulsar el desarrollo económico y social, así pues, como corolario podemos indicar que este tipo de persona jurídica es el prototipo de asociación privada que nace para la búsqueda de la satisfacción de un claro interés público de un área geográfica determinada.

Agrega, que por medio de la Ley N° 8357 se da la declaratoria de interés público de las actividades que desarrolle la Agencia, específicamente en su artículo 2³²⁷, de ahí que la

³²⁶ Tomado de la Charla impartida por el Señor Alfredo Aguilar en la I Jornada de Reflexión de la Hacienda Pública el 06 de junio de 2018.

³²⁷ Artículo 2º-**Actividades cubiertas por la declaración.** Las actividades de la Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte cubiertas por la declaración de interés público, serán las siguientes: a) Promover, ante el Estado, el desarrollo de inversiones e infraestructura que fortalezcan la condición social y económica de la Región. b) Impulsar planes de atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones que permitan crear empleos estables. c) Estimular el crecimiento industrial. d) Desarrollar el potencial endógeno, mediante medidas de apoyo a las iniciativas de desarrollo local, la generación de empleo y actividades de la pequeña y mediana empresa. e) Impulsar la incorporación de tecnologías apropiadas y avanzadas en la Región, a fin

Procuraduría afirmen que las APP es un instrumento importante y necesario para el desarrollo, "(...) bajo un esquema de participación ciudadana en la detección y solución problemas que afecten a las comunidades de su circunscripción territorial, esto para de mejor manera identificar, priorizar y solucionar la problemática que presente esta zona económica especial". Este punto es vital pues el órgano asesor del Estado está señalando que las APP son importantes, ya que bajo un esquema de participación ciudadana pueden ser grandes coadyuvantes para buscar soluciones a las comunidades, en este caso a la zona norte.

En cuanto papel del Estado en esta Asociación, la PGR señala que debe de ser determinante y activo en la solución de problemas en zonas deprimidas, pues entran en juego con los agentes privados e internacionales en igualdad de condiciones en la búsqueda de un fin común. Es tan importante la Agencia por medio de la ley supracitada, No. 8357, que se le faculta al Estado la posibilidad para que done y realice convenios con la Agencia, esto quedo regulado en su artículo 3. Asimismo, se faculta a los funcionarios públicos para que participen en la Agencia para el Desarrollo en reuniones y comisiones, así como la participación en el órgano de dirección con la condición de que no pueden recibir ningún tipo de remuneración por esa participación.³²⁸

2.3 Mecanismos de participación corporativa

2.3.1. Asociaciones de Desarrollo Comunal

Este tipo de instrumento es tal vez el más común en el país y de alguna forma el más cercano para la población. Las asociaciones son agrupaciones que buscan el mejoramiento y desarrollo de la comunidad.

de ofrecer a los sectores productivos mejores condiciones de competencia. f) Promover el desarrollo del sector servicios así, como el surgimiento y establecimiento de nuevas empresas en este campo; asimismo, instrumentar una política económica y social que responda a las necesidades de las empresas de la Región para competir en el mercado mundial. g) Crear nuevas oportunidades para la población joven de la Región Huetar Norte, en el campo de su desarrollo profesional como nuevos empresarios potenciales, a partir de acciones y políticas educativas. h) Procurar el incremento del valor agregado a la producción de la Región Huetar Norte; y mediar e impulsar el desarrollo económico y social de dicha Región. Todas las actividades cubiertas por la declaración contenida en este artículo, deberán realizarse en procura de lograr un desarrollo sostenible y un manejo adecuado del medio ambiente.

³²⁸ Opinión Jurídica 043-2006 del 30 de marzo 2006, Procuraduría General de la República de Costa Rica.

Estas asociaciones son de carácter privado pero de interés público, en virtud de que pueden realizar todo tipo de actividades en procura del beneficio para sus comunidades, siempre y cuando no se infrinja las normas. Existen dos tipos de asociaciones, las integrales y específicas.

En cuanto a las asociaciones integrales, se constituyen en un territorio determinado y con los límites determinados en el estatuto de la misma. Para su conformación se requiere un mínimo de 100 personas, mayores de doce años y que vivan dentro del límites establecidos. No pueden existir dos asociaciones integrales en el mismo territorio.

El otro tipo de asociación son las específicas se crean para un fin u objetivo específico de la comunidad. Para la conformación requiere de un mínimo de 50 personas mayores de 12 años y una vez que se logra el objetivo está debe de disolverse. Una asociación específica puede compartir límites geográficos con una integral o con otra específica que se dedique a un objetivo diferente.³²⁹

Su funcionamiento se otorgó por medio de su ley de creación una estructura jerárquica administrativa y regulación. Dentro de los órganos establecidos para su funcionamiento están la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco y el Consejo Nacional) importantes para su cumplimiento y donde se desarrollan sus funciones.³³⁰

Otros de los mecanismos sin duda que forman parte de esta clasificación están los Sindicatos ya desarrollados al principio de este acápite, reconocido como derecho por lo que no se desarrollará más en este punto.

2.3.2 Partidos políticos

Costa Rica declara en su artículo 1 de la Constitución Política que es una República democrática, libre e independiente. Es así que cada 4 años se elige al presidente de la República, diputados y las elecciones municipales donde se eligen alcaldes, vicealcaldes, regidores, síndicos, concejales e intendentes.

En estas elecciones los ciudadanos costarricenses participan de diversas formas; sin embargo, las dos más importantes son la de elegir a sus representantes por medio del voto

³²⁹ DINADECO, función, 2019, [Página Web].

³³⁰ Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2020, [Página Web].

directo y secreto, o postular su nombre por medio de un partido político para aspirar a un cargo de elección popular, es así que por medio del voto se está eligiendo a las personas que serán los representantes de la ciudadanía y con ello adquieren el poder de decisión.

Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos, previamente organizados para participar activamente en la política nacional, y así acceder al poder a partir de las elecciones, uno de los objetivos de los partidos políticos es atender y dar respuestas a las necesidades de la población.

Estas organizaciones pueden constituirse a nivel nacional, provincial y cantonal, cualquier ciudadano puede formar un partido político, siempre que cumplan con los requisitos y procedimiento que dispone la ley.³³¹.

Siguiendo con los autores Castro Ávila y Sibaja Quesada, cuando hace alusión a mecanismos sociales resulta necesario hacer aquí hacer una pausa, pues estos mecanismos a los que aluden los autores al menos dos de ellos son los que se enmarcarían dentro de la clasificación de García de Enterría de Corporativa y que se han vuelto más comunes y corrientes por parte de los diferentes usuarios, ineludiblemente acá se debe de hacer referencia al internet y a las redes sociales. En cuanto a estos dos mecanismos, cabe indicar que no se pretende ser exhaustivo, lo que se busca es resaltar el papel que han asumido las redes sociales y los medios de comunicación como mecanismos de participación en las democracias modernas.

Antes de referirse a estos instrumentos, es necesario indicar que la tecnología informativa y de comunicación (TIC) conocida como internet empieza su expansión y se vio la posibilidad de la revolución democrática tan esperada. El presidente de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en 1995, consideró que el internet en la política iba a tener como efecto un mayor acceso a la información y comunicación, lo cual iba a mejorar la calidad del Gobierno; no obstante, tres años después esos representantes no sabían cómo atender y responder la multiplicidad de correos electrónicos que recibían a diario. Este potencial democrático del internet lleva ineludiblemente a pensar las

³³¹ A. Castro Ávila y G, Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., pp. 32- 33.

consecuencias de su uso en la democracia, determinada por medio de tres posibilidades, la utópica, la realista pesimista y la utilitaria. La primera, considera que la extensión del internet a la vida pública actuará como una fuerza democratizadora activando la participación. Los realistas pesimistas por su parte consideran que el internet profundizará las diferencias entre las personas pobres y analfabetas, así como de las regiones, razas y géneros, provocando además la globalización económica a la par del control autoritario.³³²

El internet lleva a la extensión de la vida pública y por ende actúa como una fuerza democratizadora que activa la participación ciudadana. Es por medio de las TIC que se mejoran los canales de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en asuntos de su interés, logrando ello de una forma inmediata, sencilla y efectiva, lo que hoy han llamado “innovación democrática”, definida como aquellos procesos donde las personas participan de una forma más directa en la gestión pública. De ahí que se dice que el internet y las redes sociales han contribuido a impulsar esta innovación democrática pues han logrado tener algún grado de incidencia en la participación ciudadana.³³³

2.3.3 Redes sociales

El doctor Rivero Ortega, afirma que por medio de las redes sociales se obtiene una sociedad de transparencia, pues por medio de las redes se da una multiplicación de la circulación de datos y opiniones, sean estas falsas o verdaderas más que las leyes de acceso a información pública.³³⁴

Las redes sociales se definen como una estructura de interconexión inestable compuesta por elementos de interacción y de variables que obedecen alguna regla de funcionamiento. En una red social se puede encontrar diversidad de estadios desde juegos, comunidades

³³² J. Aguirre Sala, *La participación ciudadana y las redes sociales* México, 2013, pp. 85-86.

³³³ R. Corrales Mejías, Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica. *Clacso*, 2015, pp. 15.

³³⁴ R. Rivero Ortega, ¿Una espada de Damocles? Responsabilidades de servidores..., *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXX, 227, 2020, p. 30.

de habitantes diseccionadas en gobernantes, gobernados, productores, consumidores, sociedades complejas, entre muchas otras.

Desde el punto de vista de estudios de la comunicación las redes sociales, son las estructuras nodales interconectadas por aristas donde los miembros intercambian todo tipo de información a través de las tecnologías de información y comunicación digitales. Aguirre Salas indica que hay una diferencia entre las tecnologías de información y comunicación (entre los más media tradicionales y los new media), en este tipo se puede citar a los diarios o periódicos, la radio, el cine y la televisión.

Entre tanto, los new media o conocido también como Web 2.0 (para distinguirla de la simple internet, relación unilateral emisor-receptor) se encuentran el correo electrónico, el teléfono móvil con inclusión de internet, los portales interactivos de chats, foros, blogs; el Facebook, el Twitter, las cuentas de YouTube, los wikis, como particularmente los Wiki-leaks y la Wikipedia de colaboración abierta, las cuentas de mp3, y el P2P (Peer to peer o red de pares que se constituye sin clientes ni servidores), por mencionar solo los sitios o redes no comerciales y de mayor vigencia, pues paralelamente a estos se encuentran las redes comerciales como Flickr, Tuenti, Myspace, entre otras.

Afirma el autor que esta tecnología new media se enfoca a diversos tipos de incidencia digital en los portales electrónicos pues aquí los usuarios pueden ser a la vez receptores y emisores, razón por la cual la participación ciudadana rebasa los límites de los más media tradicionales y de la tradicional representatividad política.³³⁵

Por tanto, la participación ciudadana a través de redes sociales permite de cierta forma superar algunas limitantes, siendo una de ellas el tener más cerca la información, ello por cuanto se da un efecto en doble vía a saber: que los receptores de información pueden ser al mismo tiempo emisores de la misma. Otra de las ventajas es que el uso de las redes sociales como mecanismo de participación no requiere mecanismos legales para poder ejercer ese control, fiscalización o evaluación de las políticas públicas y a los responsables

³³⁵ J. Aguirre Sala, *La participación ciudadana y las redes sociales* México, 2013, pp. 83-84.

de ellos se suma que también es una vía para la deliberación y para la toma de decisiones más incluyentes.³³⁶

Continúa indicando el autor que el uso de las redes sociales ha ido en crecimiento en los últimos años y Costa Rica no escapa a ello, hace referencia a un estudio que realizó la empresa Unimer en el año 2012, en dicho estudio se reflejaba que en el año 2010 el número de usuarios que tenían una red social 771.380, mientras que para el 2012 el dato ascendía a 1.694.000 usuarios. Agrega, que haciendo una proyección al año 2014 el número de usuarios costarricense en redes sociales fue de 3.513.000, de los cuales un 49% (1.721.370 usuarios) representaban usuarios mayores de 18 años, lo que arroja un 72% población total se encuentra presente en redes sociales.

Las redes más utilizadas por los costarricenses según la encuesta realizada por el autor son Facebook, Twitter, Google e Instagram, siendo la primera la más accedida, representando el 74% del total de usuarios de redes sociales, es decir, alrededor de 2.600.000 usuarios al 2014, de los cuales aproximadamente un 51,5% eran hombres y un 48,5% mujeres.

Según la empresa encuestadora, con base en el estudio de Unimer del año 2012, los costarricenses las actividades que realizaban en estos medios era el chateo y envío de mensajes con conocidos, aunado además que más del 20% de los usuarios ingresan al menos una vez al día a una red social, dedicando alrededor de 80 minutos al día a las redes sociales.

Corrales Mejías realiza un estudio para valorar cuantitativamente la participación ciudadana de los costarricenses a través de redes sociales. Entre lo encuestado se preguntó si las personas participaban o no en debates, discusiones, brindando su opinión sobre temas de acontecer nacional, tanto políticos, como sociales, económicos y culturales, obteniendo como resultado que un 55,1 % de los encuestados respondió positivamente. Este dato lo complementa cuando el 80,8% de los participantes de la encuesta señalan su anuencia que por medio de las redes sociales se ofrecen espacios para la participación ciudadana.

³³⁶R. Corrales Mejías, Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica, *Clacso*, 2015, p.14.

Asimismo, se indica que el 50,4% opina que han aumentado su participación ciudadana a través de redes sociales, respecto a otro tipo de espacios.³³⁷

Es claro que las redes sociales se constituyen hoy en día en uno de los mecanismos que en la actualidad es utilizado por las personas y que han coadyuvado al aumento de la participación ciudadana. Dentro de las redes sociales que han tenido un papel importante en el control ciudadano podemos citar múltiples las cuales en su mayoría su plataforma de preferencia es la de Facebook, entre los grupos ciudadanos organizados en esa red social están: Plataforma de Integración Ciudadana (PIC Ágora)³³⁸, Territorios Seguros³³⁹, Movimiento Ciudadano CR³⁴⁰, CR: Foro Nacional³⁴¹, Inteligencia Colectiva³⁴² y Poder Ciudadano ya³⁴³, estos medios permiten la denuncia, el informarse o informar, educarse, solicitar rendición cuentas ó simplemente compartir conocimiento sobre diversos temas.

Si es importante acotar que si bien hoy en día es uno de los instrumentos más utilizados presenta ciertas limitaciones como el acceso, pues no está al alcance de todos, aunado a la desconfianza a los políticos y a la Administración Pública en general, así como la

³³⁷ R. Corrales Mejías, Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica, *Clacso*, 2015, pp. 29-37.

³³⁸ Esta plataforma es un espacio para la colaboración, la participación ciudadana y el diálogo democrático donde todos son protagonistas de nuestro territorio, comunidad y barrio. En ÁgoraPIC es fácil proponer ideas georeferenciadas, cocrear propuestas consensuadas y lanzar proyectos comunitarios o participar en la toma de decisiones de políticas locales. Ágora PIC es la herramienta de todos los ciudadanos a nivel local como a nivel país, promovida en Costa Rica por el movimiento cívico. <https://agora.picapp.org>

³³⁹ Se define como un movimiento que se preocupar alfabetizar a la persona ciudadana a ejercer sus potestades constitucionales como El soberano, desde el deber y la responsabilidad establecida en el artículo 9 Constitucional y a desarrollar una cultura de rendición de cuentas y medición de impacto de conformidad con el artículo 11 Constitucional. Tomado de su perfil de Facebook [Página Web Territorio Seguro].

³⁴⁰ Este movimiento se define como un movimiento de unión para sacar adelante al país. Tomado de su muro de Facebook [Página Web Movimiento Ciudadano CR].

³⁴¹ Se define como un foro para el intercambio de opiniones sobre la política nacional e internacional, economía y sociedad. Tomado de su perfil de [Facebook](#) [Página Web de grupo, ver hipervínculo].

³⁴² Se define como un espacio que permita generar pensamiento crítico y nutrir el conocimiento colectivo. Pronto elaborarán una plataforma como espacio de control político, denuncia ciudadana y servicio social. Tomado de su perfil de Facebook [Página Web Inteligencia Colectiva CR]

³⁴³ Se define como una asociación de ciudadanos comunes que decidieron pasar de la protesta a la propuesta, para ello se unieron con el objeto de construir un plan concreto para mejorar la calidad de representantes políticos del país bajo la consigna de que quieren elegir no solo votar. Tomado del perfil de Facebook [Página Web Poder Ciudadano Ya]

deficiencia de educación a participar, hacen que las redes sociales topen con impedimentos y las personas no quieran participar en algunas de las iniciativas.

2.4.2 Medios de comunicación

En la moderna sociedad civil es inevitable la formación de la opinión pública por medio de espacios de información y el debate que se abre a todos los miembros de la sociedad y que al mismo tiempo delimita su alcance. Es así que los miembros de la sociedad civil participan de unos conocimientos e intereses comunes sobre los que son capaces de articular un debate. La aparición de periódicos y prensa escrita es un elemento fundamental y determinante de la formación de una opinión pública y de la sociedad civil que en torno a ella se articulaba.³⁴⁴

En una democracia, los medios de comunicación tienen un papel fundamental, además de informar son el canal para la formación de la opinión pública. Los medios de comunicación permiten conocer asuntos como lo que sucede en la comunidad, el país, el mundo y hasta de algún tema específico.

Es ahí que Castro Ávila y Sibaja Quesada, afirman que los medios de comunicación sirven de canales para la participación, ya que proporcionan espacios por los cuales a través de la voz del ciudadano pueda expresar sus opiniones e ideas sobre algún tema de interés el cual puede llegar a múltiples receptores.³⁴⁵

Es una realidad que los medios de comunicación en la actualidad atienden a tres conceptualizaciones diferentes, primero como servicio público, pues aporta información a los ciudadanos, es una mercancía que se compra y se vende de conformidad a la leyes del mercado y es un instrumento de poder que día con día incrementa su influencia política, social y económica.

Es así que los ciudadanos deben de asumir su deber cívico dentro de la sociedad. Es necesario, tal y como lo señala Barra Gallardo el rol que deben de asumir los medios de

³⁴⁴ N. Barra Gallardo, *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: especial atención a la participación ciudadana.*, Universidad de Salamanca, 2017. p.118.

³⁴⁵ A. Castro Ávila y G. Sibaja Quesada, *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016, 1st ed., p. 46.

comunicación en la lucha contra la corrupción pública. Su colaboración es esencial en tanto hace evidente la corrupción pública. De ahí que afirme que: “(...) su libertad al respecto depende muchas veces del criterio de los grupos de interés que los dominan, y también porque están sometidos a la presión de los grupos de poder”.³⁴⁶

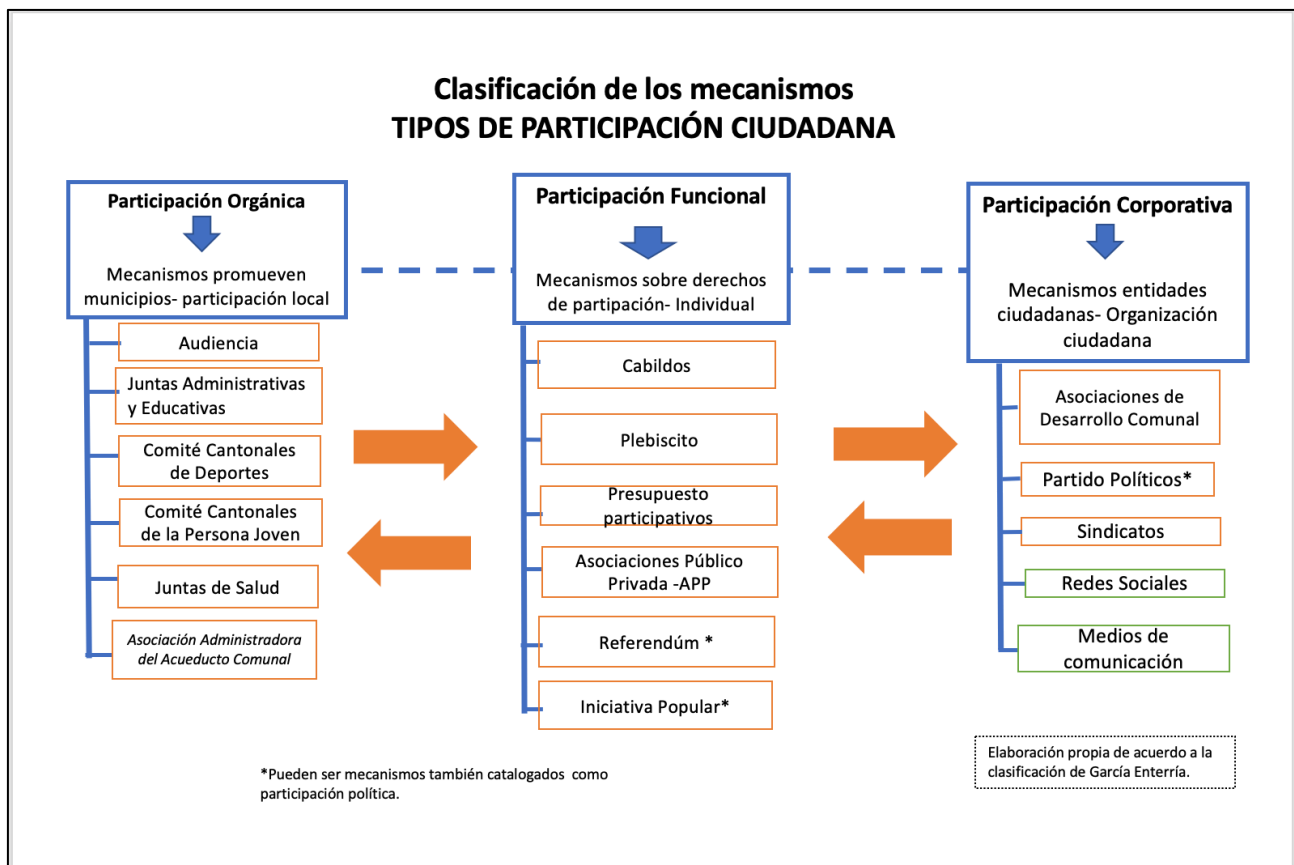
Los medios de comunicación facilitan el debate para la participación ciudadana debido a que en buena parte son los que casi siempre ponen en conocimiento a la población sobre algún asunto del acontecer nacional o mundial y es lo que hace la apertura del debate, lo que conlleva a la participación ciudadana.

Estos últimos mecanismos vienen a ser parte de lo que Villarejo denomina la “ciudad inteligente” “Smart cities” donde las redes y los servicios tradicionales se hacen más eficientes con el uso de las TIC. Una ciudad inteligente es entendida como la ciudad que permite a los ciudadanos interactuar con ella de forma multidisciplinaria y adaptar sus necesidades en tiempo real, de manera que ofrezca datos abiertos, soluciones y servicios orientados a los ciudadanos como personas.³⁴⁷

A efectos de una mejor comprensión de algunos de los instrumentos de participación ciudadana costarricense, se presenta el siguiente esquema el cual se clasifican los mismos en los tres tipos de participación.

³⁴⁶ N. Barra Gallardo, El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: especial atención a la participación ciudadana., Universidad de Salamanca, 2017. pp. 126-127.

³⁴⁷ H. Villarejo Galende, Smart cities: Una apuesta de la UE para mejorar los servicios públicos urbanos, Revista de Estudios Europeos, No. 66, ISSN: 1132/7170, 2015. p.31.



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la clasificación de García de Enterría.

Es claro que hay instrumentos de participación ciudadana con los cuales cuenta el ciudadano para ejercer ese control con respecto al poder e ir poco a poco saliendo de esa idiocia que ya hemos mencionado. En ese sentido tal y como lo señala la Doctora Sánchez Sánchez, citando a Molinero hace mención que la falta de participación fomenta la corrupción, pues se está privando el control del ciudadano a las actuaciones de la Administración Pública. El desinterés por la cosa pública viene a provocar desconfianza en las instituciones del Estado y cava una sima infranqueable entre éste y la sociedad civil. De ahí lo esencial del incremento de la participación ciudadana a efecto de que las personas puedan controlar al poder público y ello es palpable y real por medio de una participación activa, directa en la toma de decisiones y compuesta de garantías.³⁴⁸

Por lo que la participación ciudadana es un elemento de control vital, esencial en las sociedades de hoy en día, pues cuando un ciudadano vigila por medio de diferentes

³⁴⁸ Z. Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones, Democracia directa y otras formas de participación ciudadana*, Lex Nova: Valladolid, 2004, p. 97.

mecanismos una concesión de suelo, de agua, el procedimiento de emisión de normas de cualquier tema, revisando precios, tarifas, calidad de productos, obras, en sí fiscaliza las cosas de todos, hace en definitiva que sea una garantía de transparencia de cualquier procedimiento y evita el oscurantismo y con ello actos de corrupción.

Título II Transcendencia de la participación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública en Costa Rica

Capítulo Único. La Fiscalización en la gestión pública desde la participación ciudadana

Sección I: Participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior

En esta sección se desarrolla el papel de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) y su papel en la vida de los ciudadanos. Se analiza el papel que juegan los diferentes Organismos Internacionales y a los cuales pertenecen estas entidades de control, se describe cómo funcionan, trabajan y quiénes las conforman. Se ofrece una breve referencia a los instrumentos que en su oportunidad se suscribieron relacionados con la participación ciudadana, en especial énfasis a la ISSAI 12 y a la Declaración de Punta Cana, por ser instrumentos que motivan el desarrollo de la participación.

Por último, se analiza el papel de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) como ente rector de la fiscalización superior, considerado uno de los medios por el cual se brinda rendición de cuentas a los ciudadanos acerca de cómo las instituciones públicas administran y gastan los fondos públicos de la sociedad, por lo que se asocia al término del accountability.

1. Papel esencial de las Entidades de Fiscalización Superior y la participación ciudadana

Las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) son los órganos o entes del sector público encargadas de examinar si los recursos públicos se emplean de forma eficiente y eficaz, de conformidad con la normativa correspondiente y en concordancia con las prioridades nacionales.³⁴⁹ Son también definidas como los órganos que por delegación del Poder

³⁴⁹Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, DAC Statistical Reporting Directives, 2010, p.11.

Legislativo son los principales designados para llevar la auditoría del sector público, su función principal fiscalizar, defender la sostenibilidad del interés general y señalar las responsabilidades de los gestores públicos en el uso de los recursos públicos.³⁵⁰

Por su parte, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) define a las (EFS) como:

(...) aquellas instituciones públicas de un Estado o de una organización supranacional que ejercen, de acuerdo con las leyes u otros actos formales del Estado o de la organización supranacional, de forma independiente – con o sin competencias jurisdiccionales – la máxima función de control financiero de dicho Estado o de dicha organización supranacional, sea cual fuere su denominación, modalidad de constitución u organización.³⁵¹

Estas entidades cumplen varios roles esenciales para las sociedades. El primero de ellos es ser el ente encargado de fiscalizar el correcto uso de los fondos públicos y que estos fueran utilizados de manera adecuada, en el sentido de que se garantice a la ciudadanía los principios que integran a la buena administración, labor que realiza mediante la ejecución de sus potestades de fiscalización, es decir, rindiendo cuentas, siendo eficiente, transparente y las demás acciones vinculadas a sus funciones.³⁵²

Por su parte, Cornejo indica que las EFS son las encargadas de supervisar el gasto público y velar por la rendición de cuentas financiera del Poder Ejecutivo, aunado a ello, vigila la legalidad de las acciones administrativas y la probidad de los funcionarios públicos. En esta misma línea, define a las EFS en función de su rol de órganos de control externo de la Administración Pública, propiciando que el control que ejercen no represente una finalidad en sí misma, sino parte esencial de un mecanismo regulador, el cual le corresponde señalar oportunamente los incumplimientos de normativas y de las infracciones de los principios.

³⁵⁰ M. Abellan López y G. Pardo Beneyto, El papel de las Entidades de Fiscalización Superior en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, en D. Santos González y S. Giménez Rodríguez, (Coords.), *Integraciones y desintegraciones sociales*, Toledo, 2016, p. 707.

³⁵¹ OCDE, [Página Web], *Buenas prácticas para el apoyo de las Entidades de Fiscalización Superior*.

³⁵² J. Arroyo Chacón, El doble papel que posee la Contraloría General de la República de Costa Rica para garantizar el derecho de la ciudadanía a la buena administración. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8 - 11 nov, 2016, p. 1.

Ello facilitará las acciones correctivas y a determinar los responsables a efecto de exigir la indemnización correspondiente o establecer las medidas para evitar que dichas acciones vuelvan a repetirse. Se afirma que parte de sus funciones es comprender el monitoreo de la eficiencia, eficacia y economía de los programas y políticas gubernamentales.³⁵³

Para el cumplimiento de esas funciones es esencial el buen funcionamiento de las EFS para que puedan verificar que los controles que están ejerciendo sean efectivos y capaces de determinar el despilfarro, o bien sugerir mejores formas para funcionar. A tal efecto, elaboran informes de auditoría objetivos y rigurosos buscando con ello un cambio positivo en los que administran los recursos públicos. Para asegurar que el dinero de todos se gaste de una forma correcta, las EFS aportan sostenibilidad al desarrollo nacional, a reducir acciones fraudulentas y la reducción de la pobreza.

De esta manera, las EFS son claves dentro del sistema de gestión financiera del sector público de un país, ya que por medio de sus controles dan tranquilidad a los parlamentos y a los ciudadanos, enviando el mensaje de un manejo correcto de los fondos públicos. Es por ello que se afirma que una EFS eficaz asegura el uso correcto de los fondos públicos.³⁵⁴

Muchas veces se refiere a las EFS como agencias autónomas de auditoría que actúan como verdaderos sistemas de peso y contrapeso del Estado. Estas agencias pueden conocerse bajo diferentes denominaciones como auditorías generales, auditorías superiores, oficinas del auditor general, contralorías generales, tribunales de cuentas, cortes de cuentas; el nombre y tipo de entidad dependerá de las competencias que le haya asignado en cada país. En su mayoría, estos organismos tienen su origen en la Constitución Política y su desarrollo en un marco legal donde se establece su accionar. Además, en la mayoría de los países, las EFS son un órgano auxiliar técnico del Poder Legislativo y disponen de autonomía funcional y administrativa.

³⁵³C.C ornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, pp.12-13.

³⁵⁴Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, DAC Statistical Reporting Directives, 2010, p.11.

A las EFS les corresponde desarrollar tres tipos de control tales como las auditorías financieras, de legalidad y de desempeño conocida también como auditorías de resultados. En algunos casos, el control es previo (de carácter preventivo) y en otros, posterior (correctivo o penalizador, allí donde las entidades tienen capacidad para imponer sanciones).³⁵⁵

De ahí que se afirme que las EFS son los engranajes cruciales del sistema de controles horizontales, orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas, así como el cumplimiento de los objetivos de política pública de las dependencias estatales. Sus principales responsabilidades son las de fiscalizar, sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales cuando estas no cumplan con el ordenamiento jurídico y procedimientos establecidos.³⁵⁶

Esta función de control de los fondos públicos el cual viene a asegurar el uso correcto de los mismos en beneficio de los ciudadanos, hace necesaria que la sociedad tenga conocimiento que hace y que papel representa en cuanto a la rendición de cuentas y de gobernanza democrática. Además, por medio del suministro de la información que desarrolla de las diferentes instituciones, se potencia un vínculo entre la sociedad y las entidades fiscalizadoras, generando, por ende, confianza y legitimidad, de ello que el lema de la misma Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) sea *Experientia mutua omnibus prodest*, “La experiencia mutua beneficia a todos” con el objeto de promover el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos.³⁵⁷

Es claro el rol tan relevante que llevan adelante para los Estados de derecho las Entidades de Fiscalización Superior, pues con el ejercicio de sus funciones (fiscalizar el buen uso de los fondos públicos, velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y contribuir por medio del control a la disminución de la corrupción) garantizan a la sociedad sobre el uso

³⁵⁵ C. Cornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, pp.12-13.

³⁵⁶ A. Gutiérrez Luna, La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, IV, 2015, p. 144.

³⁵⁷ M. Abellán López y G. Pardo Beneyto, El papel de las entidades de fiscalización superior en la rendición de cuentas de las administraciones públicas, en: D. Santos González y S. Giménez Rodríguez, (Coords.), *Integraciones y Desintegraciones sociales*. Toledo: ACMS, 2016, p. 707.

de los fondos públicos y con ello se establece seguridad, legitimidad entre EFS y la ciudadanía en general.

2. Un acercamiento a los organismos internacionales que han contribuido a la incursión de la participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior

Las entidades de fiscalización superior se asocian a organizaciones internacionales que vienen a apoyar sus labores y a contribuir en la generación de normativa, conocimientos y hasta mecanismos de colaboración donde se comparten experiencias y prácticas que vienen a fortalecer el actuar de las EFS.

A efecto de esta investigación, se centrará en aquellos organismos con los cuales la Contraloría General de la República de Costa Rica mantiene una participación activa y ha contribuido en sus procedimientos. De dichos organismos existen al menos tres de ellos que tienen una estrecha relación con la Contraloría General de la República de Costa Rica, que de seguido se desarrolla.

2.1 Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), fundada en el año 1953 por iniciativa del presidente de la Entidad Fiscalizadora Superior de Cuba, cuando convocó al primer Congreso de La Habana. En esa oportunidad participaron en dicho Congreso 34 EFS y organizaciones asociadas, ahí se acordó fundar la INTOSAI como una asociación internacional y se pactó celebrar un congreso de la organización en diferentes lugares cada tres años³⁵⁸.

La INTOSAI es un organismo autónomo independiente, profesional y apolítico, creado como una institución permanente, no gubernamental. Posee un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)³⁵⁹.

El objetivo principal consiste en buscar intercambios de ideas, experiencias y conocimientos entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países alrededor del mundo,

³⁵⁸INTOSAI, [Página Web], "Sinopsis".

³⁵⁹INTOSAI, [Página Web], "Resumen".

organizaciones internacionales y otras partes interesadas en el sector de la auditoría gubernamental.³⁶⁰

Otros fines que caracterizan a la organización están el fomentar el apoyo mutuo, actuar como portavoz dentro de la comunidad internacional, elaborar normativa para las auditorías del sector público y fomentar la buena gobernanza, promover el desarrollo de capacidades, colaboración y la mejora constante del rendimiento de las EFS³⁶¹.

La organización posee un lema el cual la caracteriza "*Experientia mutua omnibus prodest*" (la experiencia mutua nos beneficia a todos). Dicho lema le da sentido a la organización, pues su prioridad es tener un intercambio de experiencias y conocimientos entre sus miembros, ya que con ello procuran mejorar la fiscalización pública y fortalecer la posición, competencia y la reputación de las diferentes EFS, permitiendo con ello avanzar hacia nuevos logros que conlleven el desarrollo de la actividad de control público.³⁶²

Las diferentes actividades e iniciativas de la INTOSAI se basan principalmente en dos enfoques. El primero de ellos busca fortalecer y promover para que las EFS sean independientes y eficientes, y que en colaboración con las Naciones Unidas y sus agencias puedan trabajar en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con ello crear conciencia en el monitorear la implementación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. El segundo enfoque busca la colaboración, el mantenimiento y la actualización de normas, directrices, así como facilitar iniciativas para apoyar a las EFS a crear a desarrollar capacidades y aumentar sus conocimientos.³⁶³

Actualmente la INTOSAI cuenta con 194 miembros de Pleno Derecho, al ser Costa Rica uno de sus miembros, 5 miembros asociados y 1 miembro afiliado. Son miembros de pleno derecho las Entidades de Fiscalizadoras Superiores de cualquier país que sea miembro de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados. Además, serán también miembros las EFS las organizaciones supranacionales que son sujetos de derecho

³⁶⁰INTOSAI, [Página Web], "Qué hacemos".

³⁶¹ INTOSAI, [Página Web], "Sinopsis".

³⁶²H. Arias Ramírez, "La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica. Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina", in, Doctorado no publicado, Universidad de Salamanca, 2018, p. 207.

³⁶³INTOSAI, [Página Web], "Áreas de enfoque".

internacional y que tienen posean un estado jurídico con un grado de integración económica, técnica-organizativa y financiera.

Por su parte, los miembros asociados están conformados por los organismos internacionales y profesionales que compartan las metas de fiscalización externa-pública. Para poder ser parte de la INTOSAI dichas instituciones deben de dirigir sus solicitudes de ingreso por medio de la Entidad Fiscalizadora Superior nacional como miembro de la Secretaría General de la INTOSAI. Los miembros asociados no tienen derecho a voto, se les otorgan las facultades de participar en actividades, capacitarse y beneficiarse de los programas de la INTOSAI.

Podrán ser parte de los miembros afiliados las EFS de territorios de ultramar o dependientes que gozan de cierto nivel de autonomía en cuanto a sus actividades en sus relaciones regionales e internacionales. Al igual que los miembros asociados, estos no tienen derecho a voto y tienen la potestad de participar en las actividades y los programas de la INTOSAI y, por ende, beneficiarse de las capacidades que proporciona.³⁶⁴

La estructura organizativa es diversa, debido a que se compone de órganos y entidades relacionadas. En cuanto a los órganos que apoyan y llevan a cabo los temas de la INTOSAI, estos son: el Congreso, Comité Directivo, la Secretaría General, los Comités de Meta de la INTOSAI y el Comité Supervisor sobre Asuntos Emergentes.

El Congreso, conocido por sus siglas (INCOSAI), es el órgano máximo de la Organización. Está integrado por los miembros de pleno derecho, los asociados y los miembros afiliados. Cada tres años se celebran las reuniones regulares las cuales serán convocadas y presididas por el titular de la Entidad Fiscalizadora Superior del país donde se celebre el Congreso.³⁶⁵

El Comité Directivo se reúne todos los años para proporcionar liderazgo estratégico, dirección y continuidad entre los congresos. Tiene además una serie de tareas como aspectos administrativos y otras tales como revisar y aprobar los estatutos y el Plan Estratégico de la INTOSAI antes de su aprobación final por el Congreso; monitorear la implementación del Plan Estratégico; aprobar los términos de referencia y las presidencias

³⁶⁴INTOSAI, [Página Web], "Miembros".

³⁶⁵INTOSAI, [Página Web], "Congreso".

de los Comités de Meta de la INTOSAI y determinar si las Entidades Fiscalizadoras Superiores o instituciones (en el caso de miembros asociados o miembros afiliados) que aspiren a ingresar en la INTOSAI reúnen las condiciones requeridas a fin de decidir sobre su ingreso.³⁶⁶

En cuanto a la Secretaría General, su función principal es brindar apoyo central en cuanto a lo estratégico y administrativo a la INTOSAI. Su sede está en Viena, Austria y el presidente del Tribunal de Cuentas de esta República será el presidente de la Secretaría General.

Entre sus principales funciones se detallan en los denominados Comités de Metas, los cuales trabajan en el cumplimiento de cuatro metas los diferentes comités. Están las metas de las Normas Profesionales, la de creación de capacidades, compartir conocimientos y por último el de política, finanzas y administración. Estos comités dirigen los esfuerzos de la INTOSAI bajo sus respectivas metas de trabajo y asisten al Comité Directivo en la implementación de las metas y objetivos de la INTOSAI.³⁶⁷

En tanto el Comité Supervisor sobre Asuntos Emergentes (SCEI) es el encargado de informar sobre asuntos importantes y desafíos emergentes que enfrentan la INTOSAI y las EFS. Colabora en coordinar y apoyar el compartir conocimientos, este Comité es presidido por el presidente del Comité Directivo.³⁶⁸

Otros órganos que conforman la INTOSAI son la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental (RIAG) y la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), ambas son entidades legales separadas. La RIAG apoya en la cooperación, colaboración y la mejora continua de la comunicación entre las EFS y la amplia comunidad auditora. Los artículos son publicados en los cinco idiomas oficiales de trabajo de la INTOSAI.

La IDI apoya a las EFS en países en vía de desarrollo con el fin de fomentar de forma sostenible el rendimiento, la independencia y el profesionalismo. Entre los temas que apoya es el desarrollo de competencias profesionales. Esta entidad fue fundada en el Congreso

³⁶⁶ INTOSAI, [Página Web], "Comité directivo".

³⁶⁷ INTOSAI, [Página Web], "Comités meta".

³⁶⁸ INTOSAI, [Página Web], "Comité directivo".

de Sydney en el año 1986, y desde el año 1999 la IDI es una fundación bajo la Ley de Noruega y goza de independencia de organización y económica.³⁶⁹

Las otras organizaciones que forman parte de la INTOSAI son las regionales, las cuales tienen la tarea de apoyar las metas de la Organización y ofrecen a los miembros un foro para la cooperación específica y profesional a nivel regional. El Comité Directivo de la INTOSAI ha reconocido los siguientes siete organizaciones regionales:

i. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI): fue creada en noviembre de 1976. Su objetivo principal es promover y desarrollar el intercambio de ideas y experiencias entre las EFS de los Estados africanos en el campo de la auditoría de la fiscalización pública.

ii. Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI): fue fundada en el año 1976. Tiene varias metas entre las que resalta la de fomentar el intercambio de ideas, experiencias, estudios e investigaciones entre las entidades miembros en el campo de la auditoría, y trabajar para promover la auditoría en términos tanto científicos como prácticos.

iii. Organización de Entidades Superiores de Asia (ASOSAI): fue creada en 1979 con 11 miembros. La ASOSAI tienen varios objetivos, se destaca entre ellos el de promover el entendimiento y cooperación entre las instituciones miembros en el sector de la auditoría públicos, así como el de proveer facilidades para el entrenamiento y educación continua de los auditores para mejorar la calidad y el rendimiento.

iv. Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI): fue fundada en el año 1988. Esta Organización posee un Comité Regional de Fortalecimiento Institucional (RISC) cuya función consiste en proporcionar programas de formación y capacitación para las EFS regionales. Al igual que los otros organismos, entre algunas de sus metas busca promover el intercambio de ideas y experiencias en el sector de la fiscalización pública y oportunidades de formación y capacitación.

v. Organización Europea de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI): fue fundada en el año 1990. Desde sus inicios esta entidad ha participado en la creación de

³⁶⁹ INTOSAI, [Página Web], "Órganos".

una cooperación para todas las partes en la fiscalización pública en todos los países de la Europa.

Además del intercambio de experiencias y capacitaciones, la entidad busca fomentar la creación de cátedras universitarias y armonizar la terminología en el sector de la fiscalización pública, entre otras funciones.

vi. Asociación de Entidades Fiscalizadoras del Pacífico (PASAI)

Los primeros contactos entre las EFS de la región del Pacífico se realizaron en el año 1973. PASAI fue fundada oficialmente como Organización Regional de la INTOSAI en el año 1987. El objetivo general de PASAI consiste en promover el uso transparente, responsable, efectivo y eficiente de recursos públicos en el Pacífico a través del apoyo de las EFS miembros para mejorar la calidad de la auditoría del sector público con normas de alto nivel.

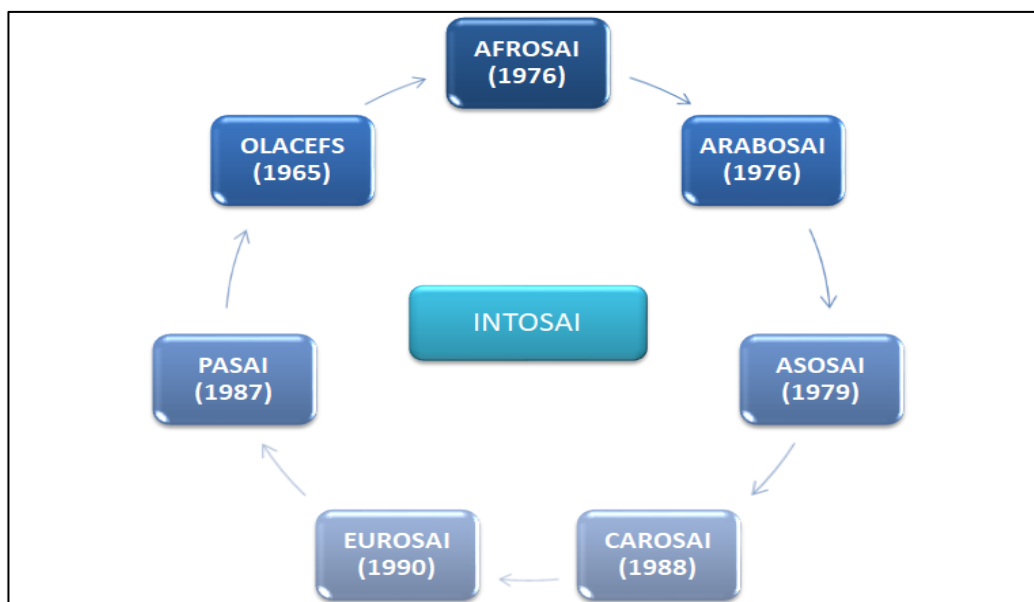
vii. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

La OLACEFS tiene data en el año 1963 cuando surgió la idea de fundar un instituto. No es hasta el año 1965 que se funda el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF). Su nombre como tal existe desde el año 1990. Es una entidad internacional, autónoma, independiente, apolítica y de carácter permanente, entre sus fines tiene

- Investigación científica.
- Fomento de educación y conocimientos especiales.
- Asistencias, coordinación y asesoramiento profesional para las EFS de América Latina y del Caribe.³⁷⁰

A esta organización pertenece Costa Rica y ha sido productora de múltiples declaraciones que buscan la inclusión de la participación ciudadana en la EFS de la región. Más adelante se ampliarán estas importantes declaraciones. El siguiente esquema representa estos órganos regionales asociados a la INTOSAI.

³⁷⁰ INTOSAI, [Página Web], "Organizaciones regionales".



Fuente: elaboración propia, basado en INTOSAI, [Página Web], "Organizaciones regionales".

En cuanto al régimen financiero, la INTOSAI tiene varias fuentes que le sufragan los gastos, una de las fuentes es la cuota que pagan los miembros de pleno derecho (que se efectúa al comienzo de cada año). El otro ingreso que percibe es de las subvenciones y donaciones que recibe de cualquier institución sea pública o privada o de particulares, además de los anteriores, puede recibir ingresos derivados de las actividades que realiza la INTOSAI y por último de los ingresos aprobados por el Comité Directivo.³⁷¹

Una de las labores fundamentales que despliega la INTOSAI es la emisión de Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores, conocidas con sus siglas de (ISSAI). Ambas vienen a construir el marco general de normas profesionales y directrices de buenas prácticas para los auditores del sector público. La normativa emitida incorpora los principios, normas y directrices oficiales de la organización.

En cuanto a las normas emitidas, se pueden extraer dos clases de ellas. Las primeras se conocen por INTOSAI GOV, estas normas forman las directrices de la INTOSAI para la buena gobernanza y tienen como norte orientar a las autoridades públicas en la correcta administración de los fondos públicos.

³⁷¹INTOSAI, [Página Web], "Estatutos", artículo 12.

El otro grupo son las ISSAI, las cuales recopilan los principios de fundación en la Declaración de Lima, los requisitos previos para el funcionamiento de las SAIs (desempeño apropiado y conducta profesional SAIs), además de ello están los principios fundamentales de la auditoría para la realización de las auditorías en las entidades públicas y por último, las directrices de auditoría que buscan concretar los principios fundamentales de auditoría en directrices más específicas.

En cuanto a la elaboración de las normas que dicta la INTOSAI, estas se rigen por las directrices denominadas “Debido proceso para el marco de pronunciamientos profesionales de la INTOSAI”, la cual es la que define los “Procedimientos para desarrollar, revisar y eliminar las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y otros pronunciamientos”. Para la promulgación de la normativa, la Organización cuenta con un marco básico, el cual describe los roles y responsabilidades de las diferentes instancias que forman parte de la elaboración de pronunciamientos, procedimientos, su revisión, ajustes y eliminación de los mismos.

Cabe destacar que en el año 2016 en el Congreso XXII INCOSAI se determinó trabajar en un nuevo “Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP)”, este nuevo marco viene a reorganizar la normativa con el fin de mejorar la credibilidad de los pronunciamientos profesionales de la Organización, buscando con ello tener más autoridad en las auditorías del sector público y mejorar su técnica. Este nuevo marco consta de tres ámbitos:

- I. Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P).
- II. Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs).
- III. Orientaciones de la INTOSAI (GUID).

La importancia de este marco normativo que desarrolla la INTOSAI es relevante para las diferentes Entidades de Fiscalización Superior, pues esta normativa es base para el desarrollo de la regulación técnica en la materia, claro está, tomando en cuenta las adaptaciones del ordenamiento jurídico de la EFS y de cada país.³⁷²

³⁷² H. Arias Ramírez, "La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica. Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un

Como puede observarse, la normativa que emite la INTOSAI es de gran importancia para las Entidades de Fiscalización Superior y prácticamente se vuelve en el norte de todas las EFS para la emisión de su propia normativa. Una de las ISSAI promulgadas es la que establece que las EFS deben de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos, me refiero a la ISSAI 12, hoy llamada ISSAI-P-12.³⁷³

Al ser una de las normas que promueve que las EFS marquen una diferencia en las personas, enseguida se va a desarrollar porque es elemental dicha norma para la inclusión del ciudadano en las funciones que desarrollan las EFS y cómo estos órganos de fiscalización superior han ideado diferentes mecanismos para dar ese impacto en la vida de los ciudadanos e incorporarlos en sus labores de alguna forma.

3.1.1 El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, ISSAI-P-12

Dentro de la norma se dice que la fiscalización del sector público es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. Indica que la fiscalización que realizan las EFS tiene un impacto positivo en la confianza de la sociedad, puesto que hace que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente dichos recursos. Con la fiscalización que realizan las EFS, los ciudadanos pueden pedir cuentas a los responsables de los recursos públicos. Es en virtud de dicha labor que se sustentan los

arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina", in, Doctorado no publicado, Universidad de Salamanca, 2018, pp. 212-213.

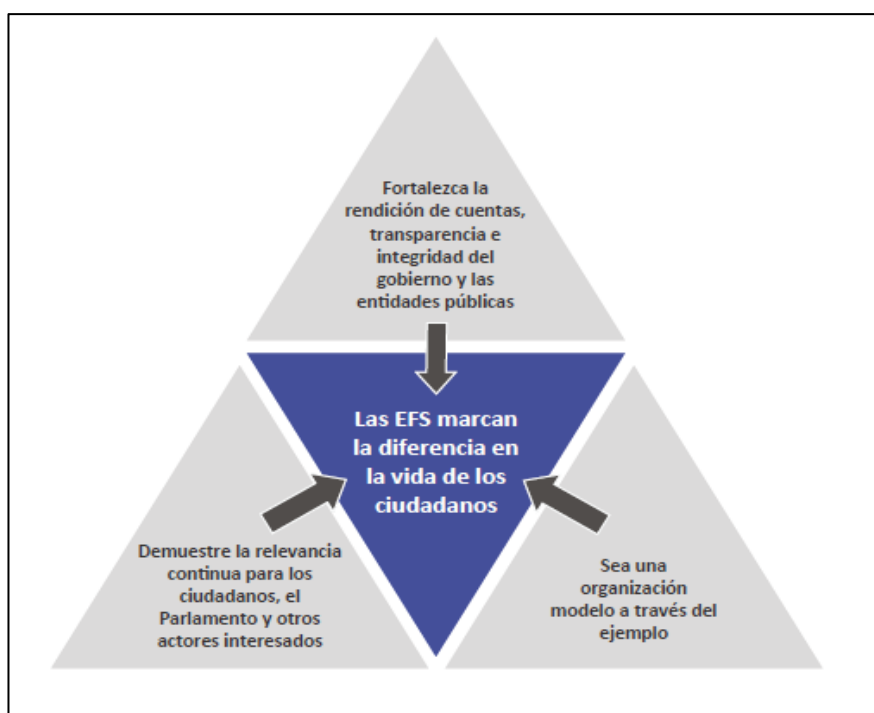
³⁷³En el INCOSAI de 2016 se decidió sustituir el **Marco de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores** (ISSAI) por un nuevo marco denominado Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP). La idea no era cambiar el fondo de los documentos, sino ofrecer más claridad sobre el estatus de los diferentes documentos y hacer que el nuevo marco sea más fácil de usar. En lugar de los cuatro niveles anteriores, el nuevo marco consta de tres categorías de pronunciamientos profesionales, siendo estos: **1. Los Principios de la INTOSAI (INTOSAI-P)** consisten en principios Fundacionales y principios principales. Los principios fundacionales tienen un significado histórico y especifican el papel y las funciones a las que deben aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Estos principios pueden ser informativos para los gobiernos y los parlamentos, así como para las EFS y el público en general, y pueden utilizarse como referencia para establecer los mandatos nacionales de las EFS. **2. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)** son las normas internacionales dotadas de autoridad sobre la fiscalización del sector público. **3. La Guía de la INTOSAI (GUID)** han sido desarrolladas por la INTOSAI para apoyar a las EFS y a los auditores individuales respecto a cómo aplicar, en la práctica, las ISSAI en los procesos de fiscalización financiera, operativa o de cumplimiento; cómo aplicar en la práctica las ISSAI en otros proyectos y la comprensión de una materia específica y la aplicación de las ISSAI pertinentes. EUROSAL, [Página Web], "Menú".

mecanismos de rendición de cuentas y ellos van a determinar mejores decisiones. Es así que las EFS promueven la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la Administración Pública.

Esta norma era conocida como la ISSAI 12, la cual fue ratificada en el año 2013, pero con la institución del Marco INTOSAI de Pronunciamientos Profesionales (IFPP, por sus siglas en inglés), esta ISSAI fue catalogada como INTOSAI-P 12, la cual sufrió cambios editoriales en el año 2019.

La ISSAI se desarrolla a través de doce principios construidos en torno a las expectativas fundamentales de las EFS, definiéndose tres campos de acción en los cuales puede marcar la diferencia las entidades de fiscalización:

- Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas.
- Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados.
- Ser una organización modelo a través del ejemplo.



Fuente: Tomado de INTOSAI-P-12

En lo que respecta a fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas, se recalca que es indispensable proteger la independencia de las EFS, por lo que se desarrollan ciertos aspectos deseables para resguardar dicha independencia. Se plantea la necesidad de que los representantes de los ciudadanos, el gobierno y las entidades públicas deben de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Agregan que el papel de la EFS es reforzar dicha rendición de cuentas y permitir que los encargados del sector público cumplan con sus responsabilidades al respondera los resultados y recomendaciones de la fiscalización.

Se asocian cuatro principios (1-4) a esta acción: proteger la independencia de la EFS; realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos; permitir que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades al responder a los resultados de las auditorías y a las recomendaciones; al llevar a cabo las acciones correctivas correspondientes e informar sobre los resultados de las auditorías permitirá que el público pueda pedir cuentas al gobierno y a las entidades públicas.

El segundo ámbito es el que busca demostrar la relevancia continúa para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados, aquí es vital que la EFS esté atenta a los riesgos emergentes y a los cambios en el entorno cuando se está llevando adelante la auditoría, a efecto de que lleven un diálogo con todas las partes interesadas de cómo el trabajo de las EFS pueden ayudar en la mejora del sector público. El desarrollo de está conformado por tres principios (enumerados 5-7) siendo estos: ser receptivo a los entornos cambiantes y los riesgos emergentes; comunicarse eficazmente con las partes interesadas y ser una fuente creíble de información y orientación independiente y objetiva para apoyar un cambio beneficioso en el sector público.

El tercer ámbito es el señala que las EFS deben de ser una organización modelos a través del ejemplo. Es por ello que indican que la credibilidad de ellas va depender de que sean independientes, competentes y responsables de sus operaciones. El desarrollo de este ámbito está compuesto por cinco principios (8-12): garantizar apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS; garantizar la buena gobernanza de las EFS; cumplir con

el Código de Ética de las EFS; esforzarse por conseguir la excelencia y calidad del servicio, y por último, la creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y de compartir conocimientos.



Fuente: Tomado de ISSAI-P-12³⁷⁴

Esta norma viene a marcar un hito importante para que las EFS inicien con todo lo que implica el desarrollo en sus procesos, de normativa, entre otras, para que por medio de diferentes mecanismos se visualice una diferencia en la vida de los ciudadanos y que estos empiecen a hacer parte de sus funciones. Obsérvese que los principios que la componen vienen a marcar cuál debe de ser el desarrollo de esta ISSAI y destacan temas como la información (que sea una fuente creíble, objetiva, calificada e independiente, donde los ciudadanos puedan tener acceso a los informes de fiscalización que realiza y los productos), comunicarse con los actores (implica las formas y medios de cómo se

³⁷⁴ ISSAI, INTOSAI, El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras Superiores marcando la vida de los ciudadanos, 2020.

interactuaría, así como capacitar para generar conocimiento), garantizar la transparencia y rendición de cuentas (al ser una institución abierta a la ciudadanía), como puede verse, dichos principios son en la mayoría los que vienen a darle contenido al derecho de la participación ciudadana, tal y como se desarrolló en el capítulo 2 de esta investigación.

Esta ISSAI viene a plantear ese rol de los ciudadanos, quienes empiezan a tener claro que si bien, el Gobierno y los servidores públicos son elegidos por la ciudadanía para manejar los recursos de la Hacienda Pública y distribuirlos por medio de sus servicios, resulta vital que el Estado conozca las diferentes necesidades y demandas de los usuarios, así como velar que los servicios provistos tengan la calidad necesaria.³⁷⁵

2.2. Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)

Tal y como se indicó líneas atrás, la OLACEFS es otro de los organismos internacionales a los cuales pertenece las EFS de Latinoamérica y el Caribe, incluida Costa Rica. Es en definitiva una de las organizaciones principales que ha tenido incidencia en el desarrollo de la participación ciudadana en las EFS.

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que nace en 1963, en Caracas, Venezuela. El primer Congreso Latinoamericano (CLADEFS) se determina la necesidad de un foro superior para el intercambio de experiencias en la fiscalización y se recomienda la creación del Instituto Latinoamericano de Control Fiscal, que realice las funciones de investigación especializada y sirva como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras.

Es así que en el segundo Congreso que llevó a cabo en el año 1965 en Chile se aprobó la creación del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF), parte de los países signatarios son Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Luego, se

³⁷⁵ R. Calderón Rodríguez y M. Fernández-Cuesta Román, Hacia la auditoría del valor público, *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (75), diciembre 2018, p. 173.

adhirieron Perú, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay, Antillas y Surinam. Durante varios años se fueron celebrando más congresos donde se rotaba la sede y la presidencia de la organización.

Es hasta el 11 de octubre de 1990 que en una sesión extraordinaria se acordó que la institución cambiaría de nombre por la actual Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). El nombre de la Organización se consideró más apropiado para una entidad que congrega a los funcionarios del más alto nivel en materia de control y fiscalización.³⁷⁶

De acuerdo a lo que prescribe el artículo 2 de la Carta Constitutiva, se establece que dentro de las funciones de la OLACEFS están la investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, información y coordinación al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y del Caribe, esto con el objeto de fomentar su desarrollo y perfeccionamiento³⁷⁷. En lo que respecta a las competencias que la Organización tiene asignadas, estas se encuentran establecidas en su artículo 3 de la Carta Constitutiva.

La Carta Constitutiva dispone en lo que refiere a la presidencia que la misma es ejercida por el Miembro Pleno, representado por su titular, elegido por la Asamblea General por un período de tres años, sin reelección correspondiente a sus funciones, estas están dadas en el reglamento de la Organización.

La Secretaría Ejecutiva es dirigida por un Miembro Pleno electo por la Asamblea General. Está a cargo de un secretario ejecutivo, que es el titular de dicho Miembro Pleno sus funciones son ejercidas por un período de seis años que pueden prorrogarse por un período adicional de tres años. Aunado a lo anterior, este órgano se encarga en apoyar a varias estructuras como las asambleas, Consejo Directivo, Presidencia, comités, comisiones y grupos de trabajo; además da soporte técnico-administrativo para la ejecución de las actividades.

³⁷⁶OLACEFS, [Página Web], "Historia".

³⁷⁷OLACEFS, [Página Web], "Carta Constitutiva OLACEFS", aprobada en la XXII Asamblea General, Brasil 2012.

De acuerdo con el artículo 5 de la Carta Constitutiva de la OLACEF, se establece que la Organización se compone de dos tipos de miembros: los Miembros Plenos (conformado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América Latina y del Caribe) y los Miembros Asociados (las entidades fiscalizadoras de orden subnacional, estadual o local, a Entidades Fiscalizadoras Superiores de otras regiones y a las personas jurídicas de derecho internacional público que coadyuven con su apoyo técnico o financiero al desarrollo organizacional).

En lo que respecta a los órganos que conforman a la Organización el artículo 7 de la Carta Constitutiva indica que son la Asamblea General, Consejo Directivo, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, los comités y las comisiones.

La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización y se conforma por todos los miembros OLACEFS. Las reuniones que se efectúen serán convocadas y presididas por la Presidencia con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva.³⁷⁸ A la Asamblea General le corresponde adoptar las decisiones referidas al rumbo estratégico y orientación de la Organización, para lo cual contará con las atribuciones y deberes. Se considera que para que haya quórum para la Asamblea, se necesita la presencia de la mayoría de sus Miembros Plenos, con las excepciones del caso; en cuanto a las resoluciones se adoptan por la mayoría simple de votos de los Miembros Plenos presentes. Los Miembros Plenos solo tendrán derecho a un voto por delegación. (Artículo 9-10-12)

El Consejo Directivo es un órgano colegiado integrado por seis Miembros Plenos, encabezado por la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva con derecho a voz. Lo integran también el país designado sede de la próxima sesión ordinaria de la Asamblea General, el miembro del país sede de la última sesión ordinaria de la Asamblea General; y dos Miembros Plenos electos por la Asamblea General, quienes actuarán como tales por un período trienal. En cuanto a las atribuciones, deberes y funcionamiento serán las que determine el Reglamento. El Consejo Directivo también podrá crear, a proposición de la Presidencia, grupos de trabajo, con el objeto de que lleven adelante labores específicas de manera temporal de conformidad con los intereses de las EFS. (Artículo 13-14-21)

³⁷⁸La Asamblea se reunirá en forma ordinaria o extraordinaria. Su convocatoria y procedimientos se regirán por lo previsto en el Reglamento. (Artículo 11 de la Carta Constitutiva).

Los Comités y las Comisiones son órganos de apoyo de la OLACEFS. Tendrán autonomía administrativa y funcional, cuyas atribuciones y deberes serán los establecidos en el Reglamento. Su Presidencia será ejercida por uno de los Miembros Plenos que integre el comité o comisión respectiva.

Estos órganos administrativos son permanentes, cuyos objetivos y alcances son determinados por la propia Asamblea, están dedicados a colaborar en la gestión de la Organización, se crean por mandato de la Asamblea General a propuesta del Consejo Directivo. Propician la eficiencia y eficacia del trabajo de la Organización y de sus miembros. Sus objetivos y alcances serán determinados por la propia Asamblea.

Las Comisiones son órganos técnicos dedicados al estudio y desarrollo de temas, así como de asuntos específicos relacionados con los objetivos y actividades de la Organización. Por su parte, los grupos de trabajo llevan adelante labores específicas a cumplir en tiempo determinado, de conformidad con los intereses de las EFS. Por lo que su duración, integración y mecanismos de funcionamiento serán los previstos en el Reglamento. (Arts. 17, 18 y 19, 21 Carta Constitutiva).³⁷⁹

Actualmente la Organización cuenta con 2 comités, 5 comisiones y 3 grupos de trabajo. En lo que respecta a los comités:

- I. Comité de Creación de Capacidades conocido por sus siglas (CCC), tiene como misión promover y gestionar el desarrollo de capacidades profesionales e institucionales de las EFS, para contribuir al incremento de la eficacia de la gestión y la modernización de la Administración Pública. Desde 2016, la EFS de Brasil asumió la Presidencia de este Comité, que además lo conforman las EFS de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.³⁸⁰
- II. Comité Especial de Revisión de la Carta Constitutiva y Reglamentos conocida por sus siglas (CER), es un órgano administrativo de carácter permanente, asesor de la Organización en materia legal y normativa. Es responsable de revisar la Carta

³⁷⁹OLACEFS, [Página Web], "Carta Constitutiva OLACEFS", aprobada en la XXII Asamblea General, Brasil 2012.

³⁸⁰OLACEFS, [Página Web], "Comité de Creación de Capacidades".

Constitutiva y Reglamentos de la OLACEFS, proponiendo al Consejo Directivo y a la Asamblea General todas aquellas reformas, modificaciones y nuevas regulaciones que conlleven la modernización y el mejor funcionamiento de la Organización. Está conformado por las EFS de Uruguay (Presidencia), Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.³⁸¹

Con respecto a las cinco comisiones, se tiene a la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza con sus siglas (CTPBG), su creación se aprobó en 2014, durante la LIX Reunión del Consejo Directivo, realizada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina. Esta Comisión vino a fusionar los objetivos de la Comisión Técnica Especial de Ética Pública, Probidad Administrativa y Transparencia y de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas, creadas en el año 2000 y 2005, respectivamente.³⁸²

La siguiente comisión es la Técnica Especial de Medio Ambiente, cuyas siglas son COMTEMA, esta Comisión Técnica fue creada en noviembre de 1998, durante la VIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). La misión que se le definió es la de “contribuir al desarrollo de auditorías ambientales por las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) miembros de la OLACEFS, promoviendo el control de la gestión ambiental y garantizando el fortalecimiento y la integración de las EFS de la Organización”. Actualmente la Presidencia reside en la EFS de Brasil.³⁸³

Una de las comisiones relevantes para esta investigación es la Comisión Participación Ciudadana conocida por sus siglas (CPC), en el año 2009 en el marco de la XLIII Reunión del Consejo Directivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizada en la ciudad de Caracas, Venezuela, la Presidencia propuso la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana para estandarizar las políticas, planes de acción y ofertas que permitan la ejecución transversal de proyectos de alto impacto, lo cual facilitará el intercambio de experiencias y saberes en busca de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los ciudadanos de los diferentes países integrantes de la OLACEFS. Es así que el Consejo Directivo propone a la aprobación de la

³⁸¹ OLACEFS, [Página Web], "Revisión Normativa - CER - OLACEFS".

³⁸² OLACEFS, [Página Web], "Buena Gobernanza - CTPBG - OLACEFS".

³⁸³ OLACEFS, [Página Web], "Medio Ambiente - COMTEMA - OLACEFS".

XIX Asamblea General Ordinaria la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana, al ser avalada su creación y aprobados sus términos de referencia.

La Comisión de Participación Ciudadana es un organismo asesor permanente de la OLACEFS que adelantará su acción en el ámbito de la promoción de la participación ciudadana, del control social y del capital social desde el ejercicio del control fiscal. El objetivo general de la CPC es conformar un espacio institucional en la Organización que permita la cooperación en materia de esquemas de promoción de la participación ciudadana y el control social desde el control fiscal entre las entidades fiscalizadoras superiores miembros, así como promover ejercicios conjuntos de esta naturaleza para la realización de proyectos de cobertura e impacto transnacional. Es así que la CPC busca impulsar metodologías para la promoción de la participación ciudadana en el control fiscal; compartir enfoques conceptuales en materia de participación ciudadana dentro del control fiscal; intercambiar experiencias y casos exitosos de participación ciudadana y control social en la gestión pública; atraer recursos técnicos, científicos y financieros de cooperación internacional para el diseño y ejecución de proyectos para la promoción de la participación ciudadana y el control social; desarrollar programas de capacitación sobre instrumentos, metodologías, enfoques teóricos y experiencias prácticas en materia de participación ciudadana y control social. Actualmente, la Presidencia la lleva la EFS de Perú y dentro de EFS que la conforman está la Contraloría de Costa Rica.³⁸⁴

La cuarta es la Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento con sus siglas (CEDEIR), fue creada en la X Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS como un órgano técnico de carácter permanente, destinado a gestionar el conocimiento en beneficio de la Organización y las EFS miembros en temas vinculados con la evaluación del desempeño y la gestión estratégica y su control. Actualmente la comisión está conformada por las EFS de Brasil, Chile, El Salvador, México, República Dominicana, Uruguay y Perú, que ejerce la Presidencia. Dentro de las tareas que ha asumido esta comisión están la promoción del Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores conocido como (MMD EFS); el monitoreo a la implementación de los planes de acción derivados de las evaluaciones del MMD de las entidades de

³⁸⁴OLACEFS, [Página Web], "Comisión de Participación Ciudadana - CPC - OLACEFS".

fiscalización y el desarrollo de herramientas de medición para el control externo del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible en la región con base en estándares y buenas prácticas internacionales.³⁸⁵

Por último, está la Comisión de las Tecnologías de Información y Comunicaciones de la OLACEFS reconocida con sus siglas (CTIC), fue constituida por la Resolución 007-2002-AG de la XII Asamblea General, con el objeto de prestar asesoría a la Organización en los temas vinculados a las Tecnologías de Información (TICS). Son objetivos de esta Comisión: asistir técnicamente a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en cuestiones específicas vinculadas a las TICS; desarrollar herramientas que fomenten la utilización de TICS en la comunidad OLACEFS; impulsar en las EFS la aplicación de las Tecnologías de Información y Comunicaciones; facilitar el intercambio de información y experiencias entre las entidades; asesorar a los Comités Técnicos Coordinadores a cargo de los temas objeto de debate en las Asambleas Generales Ordinarias en temas relativos a las Tecnologías de Información; proponer proyectos de investigación a las EFS miembro y publicar directrices y otro material informativo para su utilización.³⁸⁶ En cuanto a los tres grupos de trabajo, se tiene que están los de Auditoría de Obras Públicas, Fiscalización de Desastres y Corrupción Transnacional.

El Grupo de Trabajo de la Auditoría de Obras Públicas (GTOP) busca que el control de las obras públicas de las EFS tengan un espacio técnico de discusión y profundización de la temática, considerando entre otros aspectos como la pujanza de los países de la región, la magnitud de los recursos invertidos por los gobiernos, la necesidad de una mayor eficiencia y transparencia en el gasto público, la sensibilidad de las obras públicas a actos de corrupción y la necesidad de involucrar a la ciudadanía en su fiscalización, este fue creado en la LIV Reunión de Consejo Directivo, realizada en enero de 2013 (Brasilia), se aprobó el inicio de los trabajos, con miras a la conformación del GTOP, que finalmente fue resuelto en la LV Reunión del Consejo Directivo, llevada a cabo en julio de 2013 (Tegucigalpa), actualmente, la presidencia la ejerce la Contraloría General de la República .³⁸⁷

³⁸⁵OLACEFS, [Página Web], "Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento - CEDEIR - OLACEFS".

³⁸⁶OLACEFS, [Página Web], "Tecnologías de información y Comunicaciones - CTIC - OLACEFS".

³⁸⁷OLACEFS, [Página Web], "GTOP - Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas - OLACEFS".

La creación y constitución del Grupo de Trabajo de Fiscalización Desastres (GTFD) fueron aprobadas en la LXIX Reunión del Consejo Directivo de la Organización regional, el 12 de abril de 2019 en Lima, Perú, (Acuerdo 1386/04/2019). Su objetivo general es promover la cooperación entre EFS para el desarrollo de estándares y buenas prácticas en fiscalización de la gestión de desastres. Para ello procuran desarrollar una guía de fiscalización de la gestión de desastres que contribuya a la implementación de los ODS y crear un servicio en línea de intercambio y difusión de buenas prácticas y estándares en el campo de la fiscalización de gestión de desastres. La Auditoría Superior de la Federación de México es la que actualmente ejerce la Presidencia del grupo de trabajo.³⁸⁸

Por último, el Grupo de Trabajo de la Corrupción Transnacional (GTCT) fue creado en el marco de la LXIX Reunión Anual del Consejo Directivo de la OLACEFS, realizada en abril de 2019, en la ciudad de Lima, Perú. El objetivo principal es propiciar el intercambio de información oportuna entre las EFS de la región para la mejor ejecución de sus procesos de investigación y fiscalización gubernamental, que coadyuven a la lucha contra la corrupción transnacional, así como el intercambio de experiencias y buenas prácticas en dicha materia. La Contraloría General del Estado de la República de Ecuador asumió el cargo como Presidencia para el periodo 2019 – 2021.³⁸⁹

2.2.1 Declaraciones internacionales

Por medio de las celebraciones de las asambleas generales, los organismos internacionales aquí señalados toman acuerdos y emiten declaraciones. Estas recogen los pronunciamientos más importantes de la Organización en temas específicos de importancia para desarrollar por parte de las EFS de la organización. Algunos de estos son las declaraciones en las cuales se plasma el acuerdo en común de las EFS donde se comprometen a trabajar a lo interno de cada órgano el tema o los temas de la declaración. El tema de la participación ciudadana es un ámbito que no ha sido ajeno para la INTOSA y la OLACEFS, es por ello que se tiene la promulgación de una serie de principios consignados en diferentes declaraciones y asambleas donde las EFS se comprometen a trabajar el tema y se ha incentivado o favorecido la participación de la EFS a la ciudadanía.

³⁸⁸OLACEFS, [Página Web], "GTFD OLACEFS - OLACEFS".

³⁸⁹OLACEFS, [Página Web], "Grupo de trabajo especializado en la lucha contra la corrupción transnacional".

A continuación se citarán estas asambleas y declaraciones que han incentivado el desarrollo del tema de investigación.

2.2.1.1 Declaración de Lima

En la V Asamblea General de la OLACEFS celebrada en el año 1995, se da la declaración de Lima en donde se consigna que la participación ciudadana “es fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública”, reconociendo la importancia de la voz de la ciudadanía como fuente para el ejercicio de la fiscalización.³⁹⁰

El 14 de julio de 2006, tomando como antecedente la X Asamblea de la CEPAT (de noviembre 2000) donde se creó la Comisión Técnica Especial Pública, Probidad Administrativa y Transparencia. Se establece en el artículo 1 que las EFS deben de buscar y hacer efectivos los convenios, acuerdos y tratados en contra de la corrupción adoptada por los países de la OEA. En su numeral siguiente (artículo 2) se indica que las EFS tienen que hacer de conocimiento de la ciudadanía las acciones contra la corrupción. Además, deberán de propiciar la participación de la sociedad civil para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas con el objeto de que se involucren activamente en los procesos de control social.³⁹¹

2.2.1.2 Asamblea General de la OLACEFS 2004

Celebrada en el año 2004 se da el reconocimiento del control ciudadano como un derecho y obligación que tienen los ciudadanos como miembros de una sociedad. Con la capacidad de intervenir en forma directa o a través de sus representantes legítimamente elegidos, a efecto de que el actuar de dichas autoridades utilicen y administren los recursos públicos de la nación de la manera más honesta, equitativa, transparente y eficiente en beneficio de toda la colectividad.³⁹²

³⁹⁰ M. Acosta Zúñiga, Participación ciudadana en el control fiscal: aportes de la OLACEFS, *Revista Conmemorativa 50 aniversario - OLACEFS*, Vol. 1, no. 2, 2013, p. 58.

³⁹¹ OLACEFS, “Boletín”, 2006.

³⁹² Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía*, in, Colombia, Proyecto Cooperación GIZ-Fortalecimiento de la OLACEFS, 2014, pp. 4-5.

2.2.1.3 Declaración de Cartagena

Esta Declaración se da el 14 de julio de 2006, toma como antecedente la X Asamblea de la CEPAT (noviembre 2000) donde se creó la Comisión Técnica Especial Pública, Probidad Administrativa y Transparencia.

En su artículo 1 se establece que las EFS deben de fortalecer y hacer efectivos los convenios, acuerdos y tratados en especial los de la Convención Interamericana contra la corrupción adoptada por los países de la Organización Estados Americanos (OEA).

En el numeral 2 se declara que las EFS tienen que hacer de conocimiento de la ciudadanía las acciones contra la corrupción y presentar un documento a la CEPAT. Además que deberán de propiciar la participación de la sociedad civil para que sus denuncias sean escuchadas y atendidas, buscando con ello una participación activa en los procesos de control social.³⁹³

2.2.1.4 Congreso XIX INTOSAI

Celebrado en el 2007, por medio de la ISSAI 20 se establecen los principios de transparencia y rendición de cuentas. Esta ISSAI tiene como propósito motivar a las EFS la promoción de mecanismos para mejorar sus prácticas en transparencia y rendición de cuentas. Además de establecer una mayor concientización sobre la necesidad de promover entre lo público y la administración una mejor comprensión de cuáles son sus funciones y tareas en la sociedad. Además, se crea la ISSAI 21 donde se establecen los principios de transparencia y responsabilidad, con esta ISSAI se amplía el alcance de la ISSAI 20 al establecer buenas prácticas para que sean promovidas por las EFS.³⁹⁴

2.2.1.5 Declaración de Asunción

Celebrada en el 2009, se establecen ocho principios de rendición de cuentas, buscando con ellos una participación ciudadana activa. Estos ocho principios son 1. La rendición de

³⁹³OLACEFS, “Declaración de Cartagena”, 2006.

³⁹⁴Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía*, in, Colombia, Proyecto Cooperación GIZ-Fortalecimiento de la OLACEFS, 2014, pp. 4-5.

cuentas como base para un buen gobierno; 2. La obligación por parte de la institucionalidad, de informar y justificar; 3. La integralidad del sistema de rendición de cuentas; 4. La transparencia de la información; 5. La sanción del incumplimiento; 6. la participación de la ciudadanía; 7. Un marco legal completo para la rendición de cuentas y por último el liderazgo de las EFS. En dicha Declaración se plasma que la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse para ejercer un control ciudadano, participando activa y frecuentemente como parte del sistema de rendición de cuentas (Accountability Social), en el control de la legalidad y el uso eficiente de los recursos públicos.

Además se establece que las EFS deberán de fortalecer las estrategias, nexos y mecanismos de comunicación con la sociedad civil, buscando con ello involucrar a las personas en los sistemas de rendición de cuentas; además de capacitar a los funcionarios en lo procedente para que sean verdaderos “rendidores de cuentas” ante la ciudadanía, para que sean coadyuvantes en la construcción de un marco institucional estatal pertinente por parte de los ciudadanos que fomente una mayor cultura de transparencia gubernamental que contribuya a que el ciudadano buscando ejerza adecuadamente su papel en el sistema.³⁹⁵

2.2.1.6 XX Asamblea de la OLACEFS

Esta Asamblea realizada en el año 2010 introduce el concepto de democracia digital en el ejercicio del control fiscal. En dicha Asamblea se establece que por medio de los instrumentos técnicos como las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), estas contribuyen a la socialización de la gestión de control y resultados de las instituciones públicas a los ciudadanos dado que están más alcance de las personas.

2.2.1.7 XXI Simposio Naciones Unidas - INTOSAI

Este simposio se llevó a cabo en el año 2011, del mismo se obtuvo una serie de recomendaciones orientadas a aplicar las brindadas en las declaraciones de Lima y México. Respecto a la participación ciudadana se recomienda velar porque las conclusiones y recomendaciones de los informes de la auditoría sean escritos en un lenguaje sencillo,

³⁹⁵ OLACEFS, [Página Web], "Declaración de Asunción - Principios sobre Rendición de Cuentas - OLACEFS".

claro, pertinente y de fácil comprensión para el público general. Se recomienda a su vez poner en conocimiento de todas las partes actuantes, los informes y conclusiones de las auditorías efectuadas, esa información se ofrecerá a la ciudadanía por medio de innovadores y eficaces sistemas de información y comunicación como sitios de Internet, entrevistas, comunicados de prensa y conferencias. Además, recomiendan el establecimiento de buenas relaciones entre las EFS y los colectivos interesados, buscando el fortalecimiento de los lazos con los ciudadanos, organizaciones sociales, autoridades, el parlamento y analistas para aumentar la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos públicos. En esta misma línea se recomienda que se dé el apoyo a sistemas y medidas transparencia presupuestaria que informen a los ciudadanos el proceso presupuestario. Aunado a lo anterior, se recomendó que se diera la promoción de la participación ciudadana, por medio de la creación de mecanismos que reciban e investiguen denuncias de la administración, así como sugerencias sobre la mejora de la Administración Pública.

En ese mismo año en el Congreso XXI de la OLACEFS se adopta por medio de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas los principios de este Simposio de las Naciones Unidas e INTOSAI.

2.2.1.8 XXIII Asamblea General de la OLACEFS

Esta Asamblea se lleva adelante en el 2013 y en ella se aprueba el enfoque conceptual, los mecanismos y herramientas que promueven la participación ciudadana en el control fiscal. En esa Asamblea se define esa participación en el control fiscal como las acciones promovidas desde la EFS por medio de los distintos mecanismos dispuestos para que los ciudadanos de manera directa o a través de sus organizaciones se vinculen de manera efectiva al mejoramiento de la gestión pública y de la calidad del control institucional, estas acciones pueden ser promovidas en alianza con distintas sectores institucionales y sociales.³⁹⁶

³⁹⁶Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía*, in, Colombia, Proyecto Cooperación GIZ-Fortalecimiento de la OLACEFS, 2014, pp. 5-6.

2.2.1.9 Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública

Esta Declaración se firma el 09 de diciembre de 2013, en la misma se establece el nuevo rol que deben de ejercer las EFS en contribuir al desarrollo de un buen gobierno, lo que implica explorar y desarrollar nuevas vías de comunicación y de trabajo conjunto y/o complementario con la ciudadanía, con el fin de lograr sinergias que potencien un control social aliado a la función de fiscalización superior de las EFS, además de potenciar y fortalecer las funciones propias de cada EFS. Además, se establece que OLACEFS desarrollará un sistema de gestión del conocimiento en materias de control de la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

En lo específico a la participación ciudadana, se establece robustecer el protagonismo de los ciudadanos por medio de la adecuada rendición de cuentas y la publicidad de la información que afecta el interés público, así como buscar mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas.

Continúa indicando la Declaración que en el contexto regional, la EFS han avanzado en la construcción de esta nueva relación con la ciudadanía, retomando para ello los principios consignados en la Declaración de Asunción. En donde las EFS deben de contribuir desde su especificidad al desarrollo del buen gobierno y el deber de explorar vías de comunicación, trabajo conjunto en aras de las EFS. Dentro de los aspectos acordados en dicha Declaración en cuanto a la participación ciudadana, se destaca que las EFS de la OLACEFS deberán

- Ser el referente en la promoción de buen gobierno, ética pública, probidad y rendición de cuentas³⁹⁷.
- Asumir los desafíos que se plantean a las instituciones por parte de los ciudadanos incorporando activamente a los ciudadanos en los procesos de rendición de cuentas, cultura de transparencia y de deliberación pública³⁹⁸.
- Se propiciará las diferentes formas de relación, buenas prácticas de articulación y trabajo colaborativo con los ciudadanos y sociedad civil, a efecto de facilitar las

³⁹⁷ Artículo primero de la Declaración.

³⁹⁸ Artículo quinto de la Declaración.

denuncias, proporción de información útil y accesible (datos abiertos). Además de que se dé la inclusión en los ciclos de auditorías las ISSAIS 1-10-12-20-21 materializando las Declaraciones de Cartagena y Asunción³⁹⁹.

- Desarrollar un sistema de gestión de conocimiento que permita el intercambio en materia de control de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana^{400, 401}

2.2.1.10 XXV Asamblea General de la OLACEFS

Esta Asamblea se lleva a cabo en Querétaro, México, en noviembre del año 2015. En dicha Asamblea General se estudiaron diferentes ejes temáticos de especial relevancia para las EFS, entre esos ejes están los temas Participación Ciudadana y las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Interesa revisar el tema técnico objeto de esta tesis centrado en la participación ciudadana, en la cual las EFS de Costa Rica contaban con la Presidencia de la comisión técnica y llevaba por ende la batuta del tema técnico.

El estudio técnico del tema tenía como propósito dar un valor a las diversas partes interesadas en el accionar de las EFS, a efecto de que comprendan el rol que están llamadas a desempeñar en la fiscalización superior sobre Hacienda Pública. Para que ello sea comprendido es indispensable la comunicación y difusión de las acciones y los productos de las EFS, pero la débil exposición del valor y beneficios de la fiscalización deteriora la credibilidad ciudadana en dichas instituciones. Parte del análisis que se toma en cuenta para el desarrollo del tema son los aportes realizados por parte de organizaciones como la OCDE y la IDI-INTOSAI.

Es así que el tema técnico toma como eje central la ya citada norma internacional para las EFS, número 12, de la INTOSAI, denominada “El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores - Marcando una diferencia en la vida de los ciudadanos” (ISSAI 12) y la Directriz de INTOSAI para la promoción y comunicación del valor y beneficios de

³⁹⁹ Artículo noveno de la Declaración.

⁴⁰⁰ Artículo décimo cuarto de la Declaración.

⁴⁰¹ Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública*, in, Santiago, Chile, 2020.

las EFS, emitida en complemento a esa norma. Tomando la ISSAI 12 como punto de partida, el desarrollo técnico del tema se hace en tres dominios fundamentales antes desarrollados (fortaleciendo la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas, demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados y ser una organización modelo a través del ejemplo).

En fin de cuentas, el tema técnico buscaba que las EFS se plantearan cómo medir el valor público que generan y cómo contribuye a la participación ciudadana en la generación de ese valor añadido por la fiscalización. Es así que las EFS debían de adaptar su actuar a las exigencias cambiantes del entorno a partir de su propia realidad partiendo del uso de las tecnologías de información e innovando en aperturas de canales de interacción con la ciudadanía y otras partes interesadas, todo en aras de acrecentar el aporte de la fiscalización superior a la satisfacción del interés colectivo.

En el informe técnico presentado por la comisión señala que esas acciones y las articulaciones que deben de realizar las EFS en busca de la inclusión del ciudadano en sus procesos, señala que debe de ser un proceso gradual, por lo que presenta un ejemplo de modelo de madurez donde sugiere prácticas diversas para las EFS ubicando las acciones en tres niveles:

- **Nivel básico:** en este nivel se da poca interacción a nivel de ciudadano individual. El mecanismo que se plasma es la recepción y atención de denuncia ciudadana, donde se le informa al denunciante el trámite de la denuncia específica. Sin embargo, como bien lo apuntan, no hay participación ciudadana alguna en la evaluación del desempeño de la EFS.
- **Nivel medio:** a diferencia del nivel básico, en este nivel se da un poco de más interacción, ya que puede abarcar desde personas particulares hasta grupos de ciudadanos, donde se les da acceso a los sistemas de información sobre la Hacienda Pública y productos de la fiscalización. El objeto de ello es poner a disponibilidad de las personas esa información y fomentar la consulta y con ello ejerzan un control social más informado y propositivo ante la Administración (exigencia de rendición de cuentas), más amplio que la sola denuncia. Con alguna indagación indirecta sobre opinión ciudadana acerca del desempeño de las EFS (por ejemplo, mediante el análisis de manifestaciones a medios de prensa o a otros evaluadores).

• **Nivel avanzado:** este nivel abarca los niveles anteriores (denuncia, acceso de sistemas), las EFS fomentan la participación activa del ciudadano colaborando en la formulación del plan de auditorías u otra fiscalización estas, como en etapas del proceso auditor o fiscalizador; y en la validación y evaluación del aporte de valor y beneficio de las EFS, mediante indagación su directa con la ciudadanía acerca de ese valor añadido por la fiscalización superior.

En criterio del equipo técnico, esos tres niveles visualizan los tres ámbitos de aporte de valor de la fiscalización según lo referido en la ISSAI 12, para ello hacen una matriz con algunos de las acciones de participación ciudadana, a efecto de una mejor comprensión de esta idea.

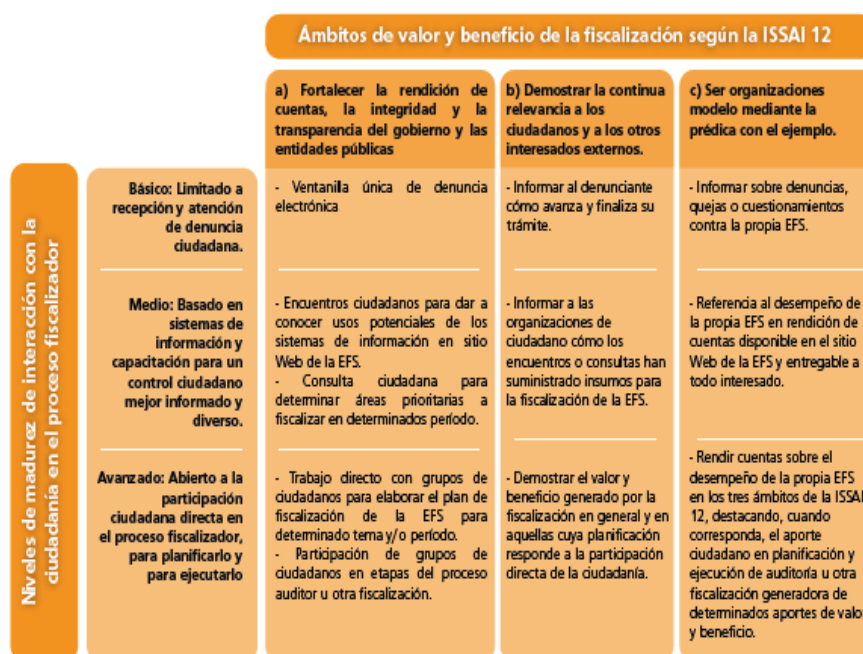


Gráfico 1

Fuente: XXV Asamblea General- Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público- Tema Técnico 1- Ponencia Base Participación Ciudadana y Entidades de Fiscalización Superior: Impactos en el Control y Generación de Valor Público.

De esta propuesta puede observarse que las EFS pueden implementar diferentes acciones de los tres niveles, aunado que puede gestionar la permanencia o evolución de los esos

mecanismos de conformidad con las prioridades estratégicas de las EFS y en respuestas a las expectativas esperadas de las partes.

Es en virtud de lo anterior, las EFS pueden reportar periódicamente las consultas ciudadanas como insumo para sus planes de fiscalización, en algunas etapas de sus fiscalizaciones y, con base en esos insumos, reportar auditorías realizadas, sentencias emitidas, denuncias investigadas, ahorros y recuperaciones obtenidas, sanciones dictadas y otros productos, servicios e impactos derivados del control fiscal, así como una actuación ejemplar de las propias EFS.⁴⁰²

De lo anterior cabe destacar que las conclusiones a las cuales arribaron en este tema técnico se enmarcan en seis temas:

i. Las EFS y sus interlocutores

En lo que respecta a este punto, lo primero que definieron es qué es y qué implica la participación ciudadana y con ello vencer el primer obstáculo, asimismo, las EFS deben de desarrollar proyectos que tomen en cuenta a la ciudadanía en el proceso de fiscalización.

En cuanto a la inclusión de la ciudadanía en el ejercicio de la fiscalización, se afirma que debe de ser un proceso gradual y dejando establecido que el ciudadano no puede reemplazar, de ninguna forma las funciones de las EFS, más bien, la sociedad puede tener un rol de vigilancia sobre el buen manejo de los bienes y fondos del Estado que sirva como un insumo para la acción fiscalizadora.

ii. El problema de la independencia de las EFS

En este punto se afirma la independencia de las EFS y que la participación ciudadana no la pone en riesgo, sino que, al contrario, refuerza esa independencia. Agregan que la independencia de las EFS puede protegerse por medio del desarrollo de esquemas de participación como por ejemplo a través de debates generalizados en los cuales estén representados los diferentes grupos sociales.

⁴⁰²Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades de fiscalización Superior, XXV Asamblea General- Tema Técnico 1- Ponencia Base Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público, México, Querétaro, 2015, pp. 1-9.

iii. Insumos para la fiscalización

La fiscalización es una potestad de las EFS, la cual la ejecutan en beneficio de la ciudadanía, en donde las personas tienen la capacidad de generar insumos para las auditorías que realiza las EFS.

Hacen la aclaración que los mecanismos de participación ciudadana no deben limitarse a los procesos de fiscalización a posteriori, pues indican que pueden ser concurrentes con el mismo proceso fiscalizador. Partiendo del marco normativo de la EFS, estas pueden valorar la posibilidad de recibir insumos a lo largo de la ejecución de las auditorías por parte de los beneficiarios de los programas y políticas públicas.

iv. Tareas para las EFS

En cuanto a las tareas para las EFS, se propuso el desarrollo por parte de las EFS de esquemas jurídicos, institucionales y operativos que permitan la participación ciudadana en el seguimiento y la vigilancia del gasto público, y en su apoyo en las tareas de fiscalización de estas entidades.

Recomiendan que las EFS deben de tener identificadas las distintas figuras de participación social y que, de acuerdo con sus características de cada una, estas diseñen esquemas de atención y de participación diferenciados. Además, que las EFS deben de adaptarse a la sociedad del conocimiento, a través del aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Advierten que uno de los retos que deben de enfrentar es la brecha digital, que si bien los sitios Web son una herramienta para la comunicación, no representan una solución a los problemas de difusión y comunicación de las EFS.

v. Compartiendo un mismo lenguaje

Es esencial que las EFS en su labor fiscalizadora tomen en consideración la calidad de información para una participación ciudadana, para ello es vital la claridad y precisión en el lenguaje de ambas partes. Agrega que es importante la formación de funcionarios especializados en políticas de involucramiento ciudadano.

vi. Buenas prácticas

Señalan que en las mesas de debate se identificaron buenas prácticas en torno a la participación ciudadana:

- Comunicación proactiva con la sociedad

En este sentido es generar mensajes a distintos tipos de audiencias acerca de la fiscalización utilizando herramientas de comunicación específicas para cada una de ellas.

Además, pueden realizar encuentros de difusión con diferentes sectores (universidades, academias, grupos empresariales) de cultura de fiscalización. Aunado a ello, otro tipo de comunicación que pueden realizar es proponer programas de entrenamiento o talleres sobre fiscalización con medios de comunicación para cubrir la información relacionada con los resultados de las auditorías.

- Captación de información de la ciudadanía

La captación de la información puede realizarse por medio de encuestas a grupos académicos o profesionales especializados en auditoría gubernamental -para garantizar la rigurosidad y calidad de la información-, a efecto de conocer los diferentes puntos de vista sobre las normas y procesos de fiscalización empleados por las EFS. Asimismo, pueden recurrir a utilizar estrategias mediáticas para canalizar las preocupaciones de la ciudadanía respecto a programas y políticas gubernamentales que les atañan.

- Implementar un sistema de distribución de encuestas electrónicas sobre temas de fiscalización

De esta práctica se destacan varias acciones que pueden darse concomitantemente como la creación de una cultura de la fiscalización en la sociedad, organizar concursos de investigación en materia de fiscalización, definir mecanismos de sensibilización para niños, jóvenes y adultos, con contenidos focalizados para cada uno de ellos (lúdicos, obras teatrales, concursos, certámenes). Además de ello proponen que debe de dar un acceso a la información oficial, facilitar indicadores pertinentes a la sociedad sobre las actividades relacionadas con el quehacer público, contar con sitios de Internet y redes sociales con información actualizadas y de fácil acceso, aunado a ello proponen a las EFS el desarrollo y promoción del uso de sistema de información en materia de fiscalización y de sus resultados, por último, incentivan la publicación sistemática de memorias, así como de

informes de rendición de cuentas a los ciudadanos que sean en un lenguaje sencillo y en formatos accesibles.

- Denuncia ciudadana

En cuanto a la denuncia, se concluye que es necesario proporcionar información clara y pertinente sobre la operación, objetivos y alcance de la denuncia ciudadana en el proceso de fiscalización. Recomiendan implementar líneas telefónicas, sistemas informáticos o ventanillas públicas para la recepción de denuncias anónimas sobre presuntos casos de uso inadecuado de recursos públicos.

Aunado a ello, recomiendan como una buena práctica utilizar buzones móviles de denuncias para la participación de la ciudadanía y hacer campañas de empoderamiento a los ciudadanos para la interposición de las denuncias. Otro aspecto relacionado con la denuncia es el buscar mecanismos que permitan la recepción, verificación, validación, seguimiento y conclusión de las denuncias ciudadanas haciendo uso de las herramientas tecnológicas disponibles. Es importante que las EFS procesen solicitudes de información, quejas y sugerencias ciudadanas relacionadas con la ejecución de auditorías, a efecto de considerar a la participación ciudadana como componente clave de planes integrales para el combate a la corrupción, bajo un enfoque de complementariedad.

- Tareas para el fortalecimiento de las políticas de contacto con la ciudadanía

Dentro de los aspectos que señalan está generar cambios de actitud en las autoridades de las EFS respecto a los insumos provenientes de la ciudadanía, para que con ello se incorporen en los planes de fiscalización aquellas verificaciones de los insumos provenientes de la participación social en la vigilancia del gasto público.⁴⁰³

2.2.1.11 Declaración de Punta Cana

⁴⁰³Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades de fiscalización Superior, XXV Asamblea General- Tema Técnico 1- Conclusiones- Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público, México, Querétaro, 2015, pp. 1-12.

Una de las declaraciones que vienen a marcar un hito importante para la participación ciudadana en las EFS es sin lugar a dudas la Declaración de Punta Cana. Esta declaración fue firmada en octubre 2016 en Punta Cana.

En dicha Declaración se consigna que por medio de ella se promoverá el mayor relacionamiento, interacción y asocio entre las EFS y la ciudadanía como mecanismo, a efecto de que la EFS permita contribuir, de forma decisiva, coadyuvar en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por medio al seguimiento y evaluación que, por esta vía, pueda realizar de las políticas que en sus Estados se hayan dispuesto al efecto.

Se establece que las EFS de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales asignadas, así como, con los recursos disponibles en cada entidad, deben de adoptar los principios y compromisos que declaramos para la implementación, desarrollo y fortalecimiento de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que componen la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Una de las partes esenciales de la declaración son los principios que se consignan en la Declaración, a efecto de que cada EFS pueda promocionar la participación ciudadana al seguimiento y fiscalización de los ODS. Los principios que se citan como norte para promover la participación ciudadana están la independencia⁴⁰⁴, participación ciudadana activa y confianza mutua⁴⁰⁵, relevancia⁴⁰⁶, universalidad de integración plena⁴⁰⁷,

⁴⁰⁴ Este principio indica que las EFS- llevarán a cabo su función de control institucional, promoviendo e implementando estrategias, nexos y mecanismos para la participación ciudadana, resguardando su independencia competencial y decisoria final.

⁴⁰⁵ Las EFS promoverán de acuerdo con sus políticas de relacionamiento externo, el establecimiento de acuerdos colaborativos y coadyuvantes en el ejercicio de la fiscalización de los ODS que fortalezcan la confianza mutua con organizaciones civiles, grupos de ciudadanos, otras partes interesadas y personas en general, mediante el señalamiento cierto de los alcances y límites de su participación.

⁴⁰⁶ Deben de reconocer y determinar los asuntos en los que, de manera especial, la participación de la ciudadanía pueda contribuir en el seguimiento y la fiscalización de los ODS.

⁴⁰⁷ Las EFS orientarán su acción integradora hacia los ciudadanos y a la sociedad organizada sin exclusión alguna, con la finalidad de hacer efectivas sus oportunidades y condiciones para participar.

progresividad, apertura y cercanía⁴⁰⁸, proactividad, continuidad y permanencia⁴⁰⁹ y por último, concurrencia y coordinación⁴¹⁰.

Estos principios vienen a aclarar y dar contenido a la participación ciudadana en las EFS, marcando el camino para que las EFS desarrollen, de acuerdo a sus competencias, los diferentes mecanismos para que de una forma gradual incorporen a los ciudadanos a sus procesos de fiscalización, siempre teniendo como límite en esa participación la competencia de la EFS.

Otro de los aspectos vitales de la Declaración es el modelo de madurez que se propone compuesto por cuatro niveles:

1) Nivel básico:

Se caracteriza por una relación entre la EFS y la ciudadanía poco interactiva y dirigida, en lo fundamental está dirigida a ciudadanos individualmente considerados, al reconocerles su derecho al acceso a la información y petición, así como a la presentación de denuncias sin mayor involucramiento posterior.

2) Nivel bajo:

Se establece un poco más de interacción con el ciudadano, ello por medio del fomento del uso de sistemas de información y productos de fiscalización, entre otros.

3) Nivel intermedio:

⁴⁰⁸Las EFS deben de realizar un proceso gradual de promoción de la participación ciudadana que genere el seguimiento y la fiscalización de los ODS a disposición de ciudadanos, de organizaciones civiles y otras partes interesadas en participar. Paralelamente, deben de promover en sus funcionarios el desarrollo de una cultura institucional de compromiso con la materialización de la presente Declaración, basada en su incorporación a los procesos que se promuevan de participación, así como mediante el uso de técnicas para la facilitación de una comunicación sencilla y directa con los ciudadanos.

⁴⁰⁹Las EFS firmantes de la Declaración deben de establecer los espacios y mecanismos de participación ciudadana sostenidos y permanentes, a efecto de generar credibilidad en el ciudadano y contar con posibilidades reales de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

⁴¹⁰ Este principio busca promover a lo interno de sus dependencias la convergencia e inclusión, cuando fuera el caso, de las distintas instancias de control y auditoría en las diversas propuestas de participación ciudadana que se desarrollen.

Este nivel se caracteriza por un relacionamiento directo con los ciudadanos mediante mecanismos de formación, el uso de herramientas o medios para su incidencia en las distintas etapas del proceso de fiscalización (desde la planificación, ejecución y seguimiento).

4) Nivel alto:

Es el máximo nivel en donde se da un asocio entre la EFS y los ciudadanos por medio del aporte de estos últimos en los procesos de toma de decisiones, sin perjuicio del criterio final e independiente de cada EFS.

Este modelo de madurez es el modelo más reciente plasmado para las EFS y el instrumento por medio del cual las entidades de fiscalización van a establecer el nivel de participación que van a incorporar en cada una de sus instituciones. Más adelante este modelo será el parámetro de medición para la Contraloría General de la República de Costa Rica para establecer el nivel en el que se encuentra.

Otros aspectos en que se comprometen las EFS firmantes de la Declaración es el desarrollo de leyes y normativas que garanticen la participación ciudadana de la sociedad civil en las labores de fiscalización. En el artículo séptimo se establece que deberán de gestionar los recursos necesarios para garantizar la implementación de las diferentes acciones en promoción de la participación ciudadana. Por último, establecen el desarrollo de iniciativas conjuntas con otras EFS en el ámbito de la comunidad de la OLACEFS que permitan la incorporación de la participación ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los ODS– Agenda 2030 a nivel regional, el análisis de su impacto y la participación de la OLACEFS en espacios internacionales relevantes a estos temas.⁴¹¹

Esta Declaración de Punta Cana es la última declaración emitida por la OLACEFS en lo que respecta a participación ciudadana se ha dado. Es una declaración donde se determina que la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC) tendrá la tarea de darle seguimiento al cumplimiento de la obligación.

⁴¹¹Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Delación de Punta Cana- OLACEFS*, in, Punta Cana, República Dominicana, 2016.

En el año 2018, la CTPC rindió un informe de seguimiento de la Declaración de Punta Cana. El informe se basó en la obtención de datos por medio de un cuestionario, compuesto de 8 preguntas que permitieron evaluar, en forma general, el grado de implementación de los acuerdos estipulados en la Declaración de Punta Cana. El informe señala que se obtuvo respuesta de veinte EFS, entre ellas la Contraloría General de Costa Rica, respuesta que serán analizadas en la sección siguiente de esta investigación.⁴¹²

2.3. Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS)

La Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS) originalmente era conocida como la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCEFS) dentro del marco de la OLACEFS, esto se da el 10 de febrero 1995 en la ciudad de San Salvador, donde participaron los titulares de las EFS de Centroamérica, a saber, el Presidente de la Corte de Cuentas de El Salvador, Doctor Rafael Hernán Contreras, los contralores de las repúblicas de Centroamérica, Ing. Arturo Harding Lacayo de Nicaragua, Lic. Luis Arturo Aguilar Solares de Guatemala, Lic. Samuel Hidalgo de Costa Rica, Lic. Teófilo Martel de Honduras e Ing. Jaime Roquebert secretario general de la Contraloría de Panamá en representación del Señor Contralor de ese país. Con votación unánime se incorpora en el año 1998 la Contraloría de República Dominicana en calidad de miembro activo adherente, y de la Contraloría del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), en calidad de miembro colaborador.

En el año 1998, la Asamblea General Extraordinaria llevaba en la ciudad de San Salvador, que reforman los estatutos de la OCEFS y es donde se cambia a Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OCCEFS). Además, se acuerda que la sede de la Secretaría Ejecutiva será permanente y estará en Honduras. En la Asamblea de 1999 se aprueban las reformas a los estatutos, entre las que se encuentra el cambio de denominación.⁴¹³

⁴¹²OLACEFS, Primer informe de relevamiento seguimiento y monitoreo de la declaración de punta cana “Promover la Participación Ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030, 2018.

⁴¹³OCCEFS, [Página Web], “Historia”, 2020.

Esta organización internacional se declara como una entidad autónoma, apolítica, técnica y profesional formada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Centroamérica y el Caribe así consignado en el Artículo 1 del Estatuto OCCEFS.

La OCCEFS se conforma por tres categorías de miembros, los plenos, colaboradores y honorarios. Los miembros plenos son las Entidades de Fiscalización Superior que fueron parte del acta constitutiva fundando la organización y las de los países de Centroamérica y el Caribe que con posterioridad se han incorporado o se incorporen a la OCCEFS. Son miembros colaboradores las EFS, instituciones nacionales o internacionales que presten colaboración técnica, administrativa o financiera a la OCCEFS y los miembros honorarios los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que suscribieron el acta constitutiva de la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores y aquellas personas que por sus relevantes méritos en el campo de la fiscalización y control sean merecedoras de esta denominación otorgada por la Asamblea General. (Artículo 5-6-7-8 del Estatuto OCCEFS)

Además tiene tres órganos esenciales para ejercer sus funciones: la Asamblea General, la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva. La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización, integrado por los miembros plenos de la OCCEFS, cuyas reuniones serán convocadas y presididas por la Presidencia de la OCCEFS. La Presidencia es ejercida por un miembro pleno, representado por el titular elegido por la Asamblea General, por un período de dos años, pudiendo ser reelecto solo por un período consecutivo igual. Su sede será el país del miembro que ejerza dicha Presidencia. La Secretaría Ejecutiva es la encargada de brindar a la Organización el apoyo técnico y administrativo para la ejecución de sus actividades. Es ejercida por un miembro pleno elegido por la Asamblea General y recaerá en el titular de la EFS del país electo el cual ejercerá el cargo por un período de 5 años (Artículo 12-13-18-20-21).

Entre los objetivos primordiales de la OCCEFS se encuentran el promover la integración y fortalecimiento de los entes contralores miembros de la organización para prevenir y combatir, en forma conjunta, la corrupción en todas sus manifestaciones, dentro de sus respectivas competencias, así como coadyuvar a la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, apoyando el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones y especialmente en las (EFS) como vigilantes de la correcta captación y administración de

los fondos públicos, asimismo, buscan propiciar la excelencia en el trabajo por medio de la formación y capacitación del personal al servicio de las EFS miembros de la organización, fortalecer la integración, solidaridad y cooperación entre los países para cumplir con sus objetivos, entre otros (Artículo 2 Estatuto).⁴¹⁴

Estas organizaciones vienen a facilitar a las EFS la implementación y el desarrollo de la participación ciudadana, dando guías, principios e instrumentos que venga a facilitar la labor de los órganos contralores en esta temática.

3. La participación ciudadana en las Entidades de Fiscalización Superior, el papel que juega dentro de la fiscalización

El sector público es una organización compleja con problemas de eficiencia y de descoordinación, ello constituye un obstáculo que impiden a los ciudadanos conocer y pedir información por la falta de ausencia de transparencia y *accountability*.⁴¹⁵

El rol que ejercen las EFS hoy en día en las Administraciones Públicas y el impacto a los ciudadanos resulta una labor esencial para asegurar la confianza de la sociedad en el sistema democrático de los países. Sobre ello la INTOSAI por medio de su INTOSAI-P 12 ha dicho:

La fiscalización del sector público, tal y como la defienden las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. La fiscalización de gobiernos y entidades públicas por parte de las EFS tiene un impacto positivo en la confianza de la sociedad, puesto que hace que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente dichos recursos. Este conocimiento respalda los valores deseados y sustenta los mecanismos de rendición de cuentas, que, a su vez, conducen a mejores decisiones. Una vez que se han hecho públicos los resultados de la fiscalización de las EFS, los ciudadanos pueden pedir cuentas a los responsables de los recursos

⁴¹⁴OCCEFS, [Página Web], “Estatutos”, 2020.

⁴¹⁵J. Molina Molina, *Ciudadano y gasto público*, in, 4th ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2014, p. 54.

públicos. De esta manera, las EFS promueven la eficiencia, la rendición de cuentas, la democracia estable.⁴¹⁶

Esa diferencia que marca a los ciudadanos las EFS es vital, ya que juega un papel central en la vida social y pública, pues estos órganos de control están llamados a cumplir con objetividad, independencia, oportunidad. De ahí es que se afirme que son las agencias fundamentales, puesto que, a través de la fiscalización pública, contribuyen a la efectiva realización y respeto de los derechos de los ciudadanos, es decir, que el control que ejercen EFS es clave para evitar la corrupción dado que mediante ella se vulneran derechos.⁴¹⁷

En esta misma línea Arias Ramírez agrega que dada las nuevas y crecientes demandas de la sociedad donde exigen una mejor gestión pública, una fiscalización que resulte cada vez más transparente, ética y con mayor rendición de cuentas buscando con ello la efectividad de los servicios públicos y la incorporación de espacios para la ciudadanía.⁴¹⁸

La rendición de cuentas es considerada una forma de apertura hacia el ciudadano y de transparencia de su gestión y se le liga al término “accountability”, con diversos alcances y sentidos⁴¹⁹. La accountability⁴²⁰ está íntimamente relacionada con las EFS. Desde una noción legal, la accountability está orientada a garantizar que las acciones de los servidores públicos sean conformes al ordenamiento jurídico. En los sistemas constitucionalistas modernos se exige un sistema de peso y contrapesos, es ahí donde se da la creación de instituciones encargadas de velar por la supervisión de que las administraciones públicas respeten las leyes.

⁴¹⁶ ISSAI, [Página Web], “INTOSAI”, 2019.

⁴¹⁷C. Cornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, p. 14.

⁴¹⁸H. Arias Ramírez, “La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica. Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina”, in, Doctorado no publicado, Universidad de Salamanca, 2018, p. 121.

⁴¹⁹N. Barra Gallardo, *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana*, Universidad de Salamanca, 2017, p.103.

⁴²⁰El accountability es un término relacionado con la noción de rendición de cuentas que parece sugerir una concesión generosa del soberano que rinde cuentas voluntariamente; sin embargo, el término precisa que es la rendición obligatoria de cuentas. D. Valencia Tello y V. de Chueiri, *Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente?* *Revista Opinión jurídica*, 15 (ISSN 1692-2530), 2016, p. 170.

En ese sentido se dice que las EFS son verdaderas agencias de accountability horizontal, lo que implica que están incluidas entre las agencias estatales, las cuales tienen autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales.

Ligado con la rendición de cuentas horizontal está el accountability social, conocido como la rendición de cuentas social. Este se define cómo las acciones ciudadanas y de organizaciones sociales buscan hacer responsable al Estado de sus actuaciones. Se considera que este accountability puede canalizarse por vías institucionales (reclamos antes organismos de supervisión, es decir, EFS) y no institucionales (movilizaciones sociales o denuncias mediáticas).⁴²¹

Es evidente que la accountability viene a plasmarse como un elemento imprescindible para la democracia, ya que los gobernantes y los funcionarios deben de responder por sus actos y omisiones ante la ciudadanía; y es ahí donde las EFS juegan un papel relevante pues se hacen garantes y promotoras de la accountability.⁴²²

Este asocio de las EFS con la rendición de cuentas ineludiblemente viene a marcar una simbiosis, dado que las EFS y los ciudadanos pueden complementarse, beneficiarse mutuamente y contribuir a un control más efectivo y de impacto en la fiscalización.

En ese sentido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha indicado que el fortalecer las relaciones con los ciudadanos es una inversión para mejorar el diseño de las políticas. El incluir al ciudadano en la participación de algunas temáticas permite que se den nuevas formas para el diseño de políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones. Además de ello, lleva consigo a contribuir a mejorar la confianza del público hacia las actuaciones administrativas y con ello se fortalece la democracia representativa.

⁴²¹C. Cornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, pp. 17-18.

⁴²²M. Moreno, *Entidades Fiscalizadoras Superiores y Accountability*, (Doctorado), Universidad de Murcia, 2017, p. 39.

En cuanto a las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos en el diseño de políticas públicas, la OCDE ha indicado que propiciar la participación activa de los ciudadanos implica una relación asociativa con las Administraciones Públicas, en el tanto se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de realizar propuestas en las políticas públicas presentando diversas alternativas; no obstante, teniendo claro que la decisión y formulación final es exclusiva de la administración pública.⁴²³

La participación ciudadana en la fiscalización es inherente al rol que adquieren las EFS en los sistemas de control de los Estados de derecho. Pues definitivamente las EFS son fundamentales para fortalecer las instituciones de la democracia representativa y para asegurar el efectivo respeto de derechos, así como dar confianza y colaborar con la lucha contra la corrupción y contribuir a una mejor sociedad.

Esta vinculación de la ciudadanía a los procesos que desarrollan las EFS no es algo nuevo, sino, por el contrario, viene tiempo atrás donde se observa las diferentes formas en que las EFS y los ciudadanos se ha complementado, beneficiado y contribuido a un control más efectivo y de mayor impacto en la fiscalización, tal y como ya se ha reseñado.

Esto ha sido posible en la medida de un ambiente de apertura en donde los ciudadanos y otros actores externos se han vinculado a los diferentes procesos que las propias EFS han propiciado, tal es el caso de los canales de participación para la ciudadanía, contribuyen en el fortalecimiento de la gestión de las instituciones públicas y por otro lado en que el ciudadano pueda involucrarse en la gestión del Estado, pedir cuentas y demandar responsabilidad de las acciones que hagan los funcionarios públicos. Siendo ello una articulación entre EFS y ciudadanía en que se conforma una simbiosis, donde ambas son beneficiadas, pues se da una colaboración que redundará en múltiples beneficios.⁴²⁴

⁴²³OECD, *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública*, 2001.

⁴²⁴C. Cornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, pp. 20-22.

Esta apertura es lo que permite que se de ese control social⁴²⁵. Cuando se hace referencia al control social definitivamente toparemos con diferentes definiciones; sin embargo, se tiene que hay un punto en común de esas definiciones y es la potestad que tiene la sociedad de controlar e incidir en el desempeño de la gestión pública a través de varios mecanismos e instrumentos que son desarrollados de acuerdo al contexto y la normativa de cada país.

Es así que el control social es otra forma de participación de los ciudadanos, ya sea individual o colectivamente, donde ejercen su derecho al control popular en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y de las instituciones del Estado, con el objeto de incidir en el comportamiento de servidores públicos y representantes políticos para que se desempeñen conforme a la normativa vigente.⁴²⁶

Cuando se habla de control social, se alude a la especie dentro del género de los controles. El control social se ejercita por parte de la sociedad, enfatizando en la naturaleza instrumental o servicial del Estado para el logro del bien común, de su ser para otros, a fin de que los componentes del cuerpo social puedan lograr plenamente sus fines propios⁴²⁷.

De ahí la necesidad de fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y los ciudadanos, buscando con ello el aumento del accountability y procurando por medio de esta vía la capacitación a los ciudadanos para que puedan controlar las actividades públicas, se logrará con ello hacerlas más eficientes y de mejor calidad.⁴²⁸ Pues una mayor calidad de la participación de los ciudadanos en los asuntos de todos bajo diferentes

⁴²⁵El control social se asoció originalmente a la actividad de la prensa y la movilización cívica respecto a diferentes temas tanto de índole política, generalmente la conquista de derechos sociales o del derecho a sufragio. Esto cambia en el siglo XX en donde emergieron nuevos actores en este escenario. Con la irrupción de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), así como con la aparición de otras modalidades de agrupación, con o sin acento electoral, pero con visibilidad o necesidad de ella, al momento de la formulación e implementación de las políticas públicas de la más variada índole. Tomado N. Barra Gallardo, *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana*, Universidad de Salamanca, 2017, p.100.

⁴²⁶Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, [Página Web], *Cartilla vii el control social en la gestión de lo público*.

⁴²⁷ N. Barra Gallardo, *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana*, Universidad de Salamanca, 2017, p.115.

⁴²⁸G. Fontanini, *Buena Gobernanza en el control estatal: Las Entidades de Fiscalización Superior como receptoras de la participación ciudadana. El caso del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe*, (Tesis de Maestría), Universidad Nacional del Litoral, 2011. p. 60.

esquemas u formas, esto equivale a un mayor control social sobre los representantes y las autoridades de toda índole sea políticas, administrativas y judiciales.⁴²⁹

Está claro que las EFS son los órganos que dentro de un estado democrático y de derecho tiene el papel esencial de velar por el aumento de la transparencia, accountability y mejora la gestión pública, lo que conlleva al compromiso de que en las Administraciones Públicas, las EFS fortalezcan las formas de rendición de cuentas hacia los ciudadanos.⁴³⁰

Afirma Cornejo, que el vincular a las EFS con la ciudadanía al generar canales de participación, constituye una forma de reducir la brecha entre organismos de control técnico (agencias de accountability horizontal) y actores de la sociedad civil (en particular, aquellos que desarrollan acciones de control o accountability social). Esto fortalece la gestión de estas instituciones, y por otro lado, amplía las instancias para que la ciudadanía pueda involucrarse en la gestión del Estado, demandando responsabilidad y responsabilidad de los funcionarios públicos. Dicha articulación representa beneficios para todas las partes EFS, ciudadanía y Organización de la Sociedad Civil.⁴³¹

En esta misma línea en cuanto a la fiscalización, es evidente que el ciudadano es el último destinatario de los servicios públicos y por tanto el beneficiario por excelencia, de ahí que las EFS deben de considerar en sus auditorías las necesidades de los ciudadanos que reciben el servicio, buscando con ello generar mayor énfasis en los resultados de la gestión de la entidad pública.⁴³²

Se puede afirmar que las Entidades de Fiscalización poseen un doble rol frente a la ciudadanía: son órganos de control del adecuado uso de los fondos públicos y tienen la obligación de fiscalizar el sometimiento de las administraciones a los principios que integran al derecho a la buena administración entre los que se articulan el de economía, eficiencia,

⁴²⁹ N. Barra Gallardo, El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana, Universidad de Salamanca, 2017, p.102.

⁴³⁰ M. Moreno, *Entidades Fiscalizadoras Superiores y Accountability* (Doctorado) Universidad de Murcia, 2015, pp. 40-41.

⁴³¹ C. Cornejo, *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)*, (Máster). Georgetown University, 2016, pp. 20-21.

⁴³² V. Montesinos Julve, Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 2, no. 4, 2000, p. 64.

eficacia, transparencia y participación. El otro rol que lleva es que al ser administración pública y formar parte de ella, por ende, deben de respetar y garantizar esos principios a la ciudadanía.⁴³³

Sección II La participación ciudadana en la Contraloría General de la República de Costa Rica

En esta última sección de la investigación se desarrolla de manera muy general la génesis, competencia y principales funciones de la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR) y las normas que dan sustento a su funcionamiento.

Para ello se analizará el alcance del artículo 9 de la Constitución Política en cuanto al desempeño de la Contraloría General en ejecutar la normativa donde se propicia la participación ciudadana, para posteriormente llegar a la génesis de la participación ciudadana en la CGR.

Una vez establecidos los primeros pasos de la participación ciudadana en la CGR, se presentan los diferentes mecanismos de participación ciudadana de las EFS, tomando en consideración aquellas que han tenido un liderazgo en el tema y que poseen características similares a la CGR, para posteriormente analizar las que ha puesto en práctica la Contraloría General de Costa Rica y algunas de sus experiencias exitosas.

Después, se procederá a realizar un análisis tomando el modelo de madurez de participación ciudadana establecido en la Declaración de Punta Cana anteriormente desarrollada y a la cual se suscribió la CGR, buscando establecer en qué nivel de participación se encuentra la EFS de Costa Rica.

Finalmente, considerando el modelo de madurez de la Declaración, se analizará qué tan cercanos son los mecanismos de participación propuestos por la CGR para la ciudadanía.

⁴³³J. Arroyo Chacón, El doble papel que posee la Contraloría General de la República de Costa Rica para garantizar el derecho de la ciudadanía a la buena administración, XXI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile, 2016. p. 2.

Para ello se tomará las respuestas recibidas de la encuesta realizada en esta investigación sobre este tema. (Ver anexo No. 6)

1. Rol competencial de la Contraloría General en el Estado costarricense

La Contraloría General de la República de Costa Rica tiene su origen en la Constitución Política del año 1949. Es en la Constituyente de 1949 donde se viene a plasmar a nivel constitucional el órgano de fiscalización superior con las facultades que posee hoy en día, independencia administrativa y funcional.

La historia nos dice que en la primera parte del siglo XIX el control externo del país funcionó básicamente bajo el conocido y heredado esquema español del Tribunal de Cuentas (1825-1847) siendo una mera contaduría mayor la cual dependía del Poder Ejecutivo y con las facultades de revisar y exigir cuentas. Así fue desde la segunda mitad del siglo XIX y así se mantuvo hasta los albores del siglo XX, cuando desaparecen esas funciones y pasa hacer una simple oficina de contabilidad.⁴³⁴

La Constitución de 1924 llamaba a la que es hoy la Contraloría General, Centro de Control, al cual le dio el rango constitucional. Muchos de los atributos reconocidos al Centro de Control fueron conservados por parte de la Constituyente de 1949.⁴³⁵

Se dice que no fue sino hasta 1949 que se dan las bases de un verdadero ente encargado de realizar una efectiva vigilancia fiscal superior, dotada con una completa independencia frente a los poderes del Estado. Posteriormente, se le confieren más facultades con la promulgación de la Ley Orgánica No. 1252 del 23 de diciembre de 1950.

Esta fue la ley No. 1252 del 23 de diciembre de 1950, la cual en su artículo 1 establece lo siguiente:

⁴³⁴J. Bolaños González, La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, vol. 8, 2011. p. 30.

⁴³⁵H. Arias Ramírez, *La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica. Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina*, in, Doctorado no publicado, Universidad de Salamanca, 2018, p. 49.

La Contraloría General de la República, de conformidad con lo establecido en el Título XIII, Capítulo II de la Constitución Política, **es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa** en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero en relación con los Poderes del Estado, tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. (El destacado no corresponde al original) Obsérvese que incluso desde ahí se establece la auxiliaridad de la CGR a la Asamblea Legislativa.

En el artículo 183 de la Carta Magna establece en lo que interesa que: “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores. (...)”

Uno de los atributos esenciales para la CGR es esa independencia respecto a los poderes de la República y los otros entes, significando ello una relación de igualdad entre todas las organizaciones y una interacción entre ellas de freno y contrapeso.⁴³⁶

Esa labor de apoyo de la CGR a la Asamblea Legislativa ha sido siempre punto de interrogante, ya que plantea la duda de si existe o no alguna jerarquía de la Asamblea Legislativa respecto al órgano contralor. Este concepto de auxiliaridad se resolvió con la moción presentada por el Diputado Facio al aclarar que se pretendía crear una institución que fuera: “(...) freno y contrapeso legislativo en la ejecución y liquidación del presupuesto” (...) (...)“un organismo dependiente del Poder Legislativo” una “dependencia auxiliar de la Asamblea Legislativa”.

Parece que con lo indicado por el diputado Facio (entendido como el espíritu de la norma) queda más que establecido que es evidente la independencia funcional y administrativa incluso frente al mismo Poder Legislativo, de ahí que se pueda decir que la CGR no es parte de la Asamblea Legislativa, sino lo que presta es un apoyo técnico y está ligada a ella dentro del esquema de órganos independientes y que esa auxiliaridad no le crea ninguna independencia jurídica.⁴³⁷

⁴³⁶E. Solano Leiva, La convergencia y posibles conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y la Superintendencia General de las Entidades financieras en la fiscalización de los bancos comerciales del Estado, Universidad de Costa Rica, 2007, pp. 29-30.

⁴³⁷M. Murillo Arias, Naturaleza Jurídica de la Contraloría General de la República, *Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica*, Vol. 49, 1984, p. 146-148.

De ello se desprende con claridad que la CGR ostenta respecto a los otros Poderes de la República esa independencia. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR) en su artículo 2 viene a recalcar esa independencia funcional y administrativa en el ejercicio de sus funciones.⁴³⁸

Esto ineludiblemente obliga a plantear que la CGR no es un ente descentralizado pese a que suele ser llamada institución, claro está que la relación existente entre la CGR y los Poderes Estatales no es de autonomía, sino de independencia. Tampoco es un poder, pues a la lectura del ya citado artículo 9 de la Constitución Política, no se le reconoce dicho carácter, reconociendo como tal únicamente al pueblo, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.⁴³⁹

Definitivamente esto lleva a afirmar que la naturaleza jurídica de la Contraloría General es la de los órganos constitucionales, es decir, aquellos que son indispensables y esenciales en la organización del Estado, que se encuentran en relación de independencia entre sí, por ser iguales, mediando una relación de frenos y contrapesos, que en el sistema constitucional costarricense son los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República.⁴⁴⁰

Arias Ramírez, respecto a la naturaleza jurídica de la CGR, reafirma que en concordancia con el marco jurídico y la interpretación sobre el mismo, es la de un órgano constitucional fundamental del Estado costarricense (desde el propio texto constitucional) dentro de la estructura orgánica del Estado.⁴⁴¹ En conclusión con todo lo anteriormente señalado, la CGR es un órgano constitucional del Estado, cuya función primordial es fiscalizar la

⁴³⁸ Artículo 2.- Garantía de Independencia. En el ejercicio de sus potestades, la Contraloría General de la República **goza de absoluta independencia funcional y administrativa, respecto de cualquier Poder, ente u órgano público.** Sus decisiones solamente se encuentran sometidas a la Constitución Política, a tratados o convenios internacionales y a la ley. /El Contralor General de la República y el subcontralor General de la República responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones. (El resaltado no corresponde al original).

⁴³⁹E. Solano Leiva, La convergencia y posibles conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y la Superintendencia General de las Entidades financieras en la fiscalización de los bancos comerciales del Estado, Universidad de Costa Rica, 2007, pp. 30-33.

⁴⁴⁰E. Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Parte general, 2da. Edición, Editorial Jurídica Continental, 2009, p. 144.

⁴⁴¹H. Arias Ramírez, *La vigilancia superior de la Hacienda Pública en Costa Rica. Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina*, in, Doctorado no publicado, Universidad de Salamanca, 2018, p. 60.

Hacienda Pública, así como, las otras funciones que le han sido asignadas y que seguido se enumeran.

1.1 Funciones constitucionales y legales

La CGR al ser un órgano constitucional cuya génesis está en la Constitución Política, específicamente en los numerales 183 y 184. Este último, señala los deberes y atribuciones de la CGR, siendo:

(...)1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella. 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación. 3) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que este considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos. 4) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos. 5) Las demás que esta Constitución o las leyes le asignen.

Estas atribuciones son muy generales y lleva a muchas preguntas para los fiscalizados por la CGR. Para solucionar eso, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 (LOCGR) desarrolla más en concreto la competencia de fiscalización que posee este órgano de control, específicamente, en su artículo 4 se desglosan esas competencias. La primera premisa que se establece es que la CGR ejerce su competencia sobre todos los entes y órganos que integran la Hacienda Pública.

Es necesario hacer una pausa y definir qué es Hacienda Pública. El legislador la define en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, que esta estará constituida por

los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Hace una diferencia respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o las entidades privadas, las cuales serán consideradas Hacienda Pública, únicamente, en cuanto a los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado.

Establece que el patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Además, indica que son sujetos componentes de la Hacienda Pública el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título.

Ahora bien, retomando las competencias de la CGR establecidas en el ya citado artículo 4, se indica que tendrá competencia facultativa sobre:

- a) Los entes públicos no estatales de cualquier tipo.
- b) Los sujetos privados, que sean custodios o administradores, por cualquier título, de los fondos y actividades públicos que indica esta Ley.
- c) Los entes y órganos extranjeros integrados por entes u órganos públicos costarricenses, dominados mayoritariamente por estos, o sujetos a su predominio legal, o cuya dotación patrimonial y financiera esté dada principalmente con fondos públicos costarricenses, aun cuando hayan sido constituidos de conformidad con la legislación extranjera y su domicilio sea en el extranjero. Si se trata de entidades de naturaleza bancaria, aseguradora o financiera, la fiscalización no abarcará sus actividades sustantivas u ordinarias.

d) Las participaciones minoritarias del Estado o de otros entes u órganos públicos, en sociedades mercantiles, nacionales o extranjeras, de conformidad con la presente Ley.

En lo que respecta a las entidades de naturaleza bancaria o financiera y que sean extranjeras, se establece en el numeral supracitado que la competencia de la CGR es facultativa y se ejerce de conformidad con los siguientes principios:

i) El control se efectuará a posteriori, para verificar el cumplimiento de su propia normativa. ii) No comprenderá aspectos de la organización administrativa del ente ni de la actividad propia de su giro ordinario. iii) No les serán aplicables la Ley de Administración Financiera de la República, ni el Reglamento de la Contratación Administrativa; tampoco deberán presentar, a la Contraloría, presupuestos para su aprobación. iv) El respeto al secreto y a la confidencialidad bancaria, de conformidad con la Constitución Política y con la ley. v) El respeto al ámbito de competencia de entidades fiscalizadoras o contraloras, a que se encuentren sujetos los entes en sus respectivos países. vi) Las funciones de fiscalización encomendadas actualmente por ley a otras autoridades fiscalizadoras, las seguirán ejecutando estas, en la materia propia de su competencia. vii) El respeto a los regímenes de auditoría a los cuales estén sometidos, sin que quepan conflictos de competencia con los jefes de esas entidades extranjeras, en cuanto a las directrices, las normas y los procedimientos de auditoría vigentes en los respectivos países. viii) El ejercicio de su competencia por parte de la Contraloría no modifica la naturaleza jurídica ni la nacionalidad del ente u órgano.

Por último, dicho numeral señala que son considerados sujetos pasivos los que están sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y que los criterios que el Órgano Contralor emita son vinculantes para estos sujetos sometidos a su control o fiscalización.

Existen otras funciones desarrolladas en la LOCGR o bien otras normas donde se establecen en aras de fiscalizar el correcto uso de los fondos públicos. Arroyo Chacón cita algunas de ellas, tales como: realizar auditorías de cualquier tipo, al ser esta su principal función⁴⁴²⁴⁴³; investigar de oficio o a partir de denuncia actos que atenten contra el correcto uso de los fondos públicos⁴⁴⁴; atención de consultas en materia de su competencia⁴⁴⁵; aprobar e improbar presupuestos⁴⁴⁶; dirección en contratación administrativa⁴⁴⁷, potestad de emitir reglamentos de aplicación general en las materias de su competencia⁴⁴⁸, potestad de controlar ingresos y exoneraciones⁴⁴⁹, controlar las auditorías internas⁴⁵⁰, competencia para declarar nulos actos y contratos contrarios a los fondos públicos⁴⁵¹, capacidad de representación judicial, ya sea como actor o demandado.⁴⁵² ⁴⁵³

Otras de las funciones que deben reseñarse consisten en la establecida en el artículo 31 y que implica presentar a los órganos de la Asamblea y a los Diputados los informes que estos le soliciten, sin que también puedan hacer los informes de oficio. Además, de remitir al Plenario copia de los informes que realicen en ejercicio de su potestad, prestar asesoría que soliciten los parlamentarios, así como emitir una memoria anual e informes periódicos con los resultados de las fiscalizaciones realizadas (artículo 32), entre otras.⁴⁵⁴ No son en sí formas de participación, sino medios donde se da información que se dispone en la Web.

⁴⁴² Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴³ Sobre los tipos de auditorías obsérvese: J. Arroyo Chacón, La potestad de realizar auditorías como pilar fundamental de la labor que realiza la Contraloría General de la República en su deber de fiscalizar la Hacienda Pública, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, no. 1, CGR, Costa Rica, 2013, pp. 9-16.

⁴⁴⁴ Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴⁵ Artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴⁶ Artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴⁷ Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴⁸ Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁴⁹ Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁵⁰ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁵¹ Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁵² Artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

⁴⁵³ Para mayor abundamiento en cuanto a las funciones obsérvese a: J. Bolaños González, La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, vol. 8, 2011, pp. 31-34.

⁴⁵⁴ J. Arroyo Chacón, El doble papel que posee la Contraloría General de la República de Costa Rica para garantizar el derecho de la ciudadanía a la buena administración. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 8 - 11 nov, 2016, pp. 2-3.

2. Desarrollo del artículo 9 de la Constitución Política por parte de la Contraloría General de la República

Tal y como se indicó en el capítulo anterior, el desarrollo de la participación ciudadana en Costa Rica fue dándose paulatinamente desde la misma Constitución de 1949 hasta la mismísima reforma del artículo 9 en el año 2003. La inclusión de la participación ciudadana en la Contraloría General nunca ha sido ajena a este órgano, sino, por el contrario, como se va indicar más adelante ha ido en aumento.

La institución tiene establecida las prioridades constitucionales y legales otorgadas las cuales son plasmadas en función del Plan Estratégico Institucional (PEI), en este caso del período 2013-2020, en dicho plan se establecen las diferentes estrategias las cuales van encaminadas a mejorar la eficiencia en los servicios públicos críticos, fortalecer la transparencia sobre la gestión pública, la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas, así como generar acciones dirigidas a prevenir la corrupción.

La reforma constitucional del mencionado artículo 9 no pasó desapercibida por la CGR, puesto que ha sido de las EFS promotoras e impulsadoras de la inclusión de la participación ciudadana en sus diferentes ámbitos de actuación.

Uno de los aspectos significativos de la normativa interna sobre la participación ciudadana, es lo que se plasma en la misión del órgano contralor, la cual dice que: “Somos el órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano”. Como puede observarse, se plantea que además de fiscalizar los fondos públicos, su misión es también la contribuir al control político y ciudadano.

Además, en este plan estratégico se establecen objetivos, los cuales se componen de estrategias, metas e indicadores, donde se destacan dos objetivos que incentivan la participación ciudadana.

El primero de los objetivos estratégicos (OE2) señala incrementar la transparencia propiciando el conocimiento ciudadano sobre la administración de la Hacienda Pública para

favorecer el control y la rendición de cuentas. Las estrategias asociadas a este objetivo contemplan la apertura de la información y mejor comprensión de esta información.

El segundo de los objetivos estratégicos (OE3) plantea fortalecer la prevención de la corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización, ello mediante acciones de fiscalización novedosas y estableciendo una estrategia de formación y divulgación sobre el fortalecimiento de la probidad en la gestión pública, con diversos públicos meta, en asociación con otros actores.

Como puede apreciarse en el Plan Estratégico se plasma claramente la importancia que le ha dado el órgano contralor a la participación ciudadana, desde la formación, acceso a la información, así como la incorporación de este en el control de la Hacienda Pública.⁴⁵⁵

Aunado a lo anterior, en las Políticas de Buen Gobierno Corporativo, emitidas mediante la Resolución No. R-DC-11-2009 de fecha 15 de diciembre 2009, establece en su capítulo IV denominado: Sobre la Gestión Transparente, en el punto 22 se titula “Compromiso con la ciudadanía”, en dicho punto la CGR se compromete a orientar la fiscalización al buen uso de los recursos haciendo prevalecer el interés público.

En este aspecto la CGR se compromete a llevar adelante diferentes acciones para contribuir con su compromiso con la ciudadanía. De estos compromisos se observan dos ámbitos, uno donde se establece el compromiso de la CGR para dar a conocer informes de índole interna del órgano contralor, así como promover las estrategias de comunicación e información hacia los clientes externos y la utilización de diferentes medios para la difusión adecuada de esta información.

En un segundo ámbito, se establece que se compromete a promover la participación ciudadana en la vigilancia y control de la Hacienda Pública como un complemento a la fiscalización superior.⁴⁵⁶

Tal y como se desprende de la normativa interna de la CGR antes señalada, es clara en que la participación ciudadana no ha sido indiferente y mucho menos para la más alta

⁴⁵⁵ Plan Estratégico Institucional 2013-2020 de la Contraloría General de la República.

⁴⁵⁶ Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General de la República, diciembre 2009.

jerarquía, pues hay un compromiso establecido en algunas de las normas vertebrales de la institución por incluir al ciudadano en la fiscalización de la Hacienda Pública.

2.1. Génesis de la Participación ciudadana en Costa Rica en la CGR

El desarrollo de la participación ciudadana en la CGR ha sido siempre impulsado y respaldado por las Jerarcas de la Contraloría General de la República. Desde la misma propuesta en el año 2009, cuando promovieron la conformación de la actual Comisión Técnica de Participación Ciudadana de la OLACEFS⁴⁵⁷ inicialmente presidida por Costa Rica, hasta la consolidación de diferentes proyectos que impulsan a la participación ciudadana en la institución.

Es así que puede observarse la importancia que las autoridades de la CGR le han dado al tema, así como la evolución del mismo, que va de menos a más. Se afirma esto pues en las diferentes memorias anuales, el cual es el medio donde se expone una serie de informaciones tales como los resultados de las fiscalizaciones realizadas, los informes de labores de las contraloras generales (contralora general y subcontralora)⁴⁵⁸ jerarcas, las opiniones y sugerencias, entre otros aspectos. Para efectos de visualizar el inicio de la participación ciudadana en la CGR y su evolución, se hará referencia a las memorias institucionales del año 2012 al 2015, pues en el año 2014 se marca un hito en la participación ciudadana de la CGR al darse el primer plan piloto con la sociedad civil, el cual da resultados muy positivos para este camino de la participación ciudadana que llevo adelante CGR.

2.1.1 Memoria anual 2012

⁴⁵⁷En esa responsabilidad liderazgo de la CGR de Costa Rica tiene como particular el deber de buscar la articulación de aquellos esfuerzos enfocados a propiciar el acercamiento efectivo de la ciudadanía con las EFS, con miras a fortalecer permanentemente las instancias responsables de impulsar la participación y el control ciudadano en el contexto de la fiscalización superior. Tomado de: Contraloría General de República, *Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil*, proyecto piloto, Contraloría General de la República: Costa Rica, 2014, p. 2.

⁴⁵⁸Su homólogo en España es el Presidente del Tribunal de Cuentas.

Su portada arranca señalando que es una contraloría abierta a la ciudadanía. En el apartado de “opiniones y sugerencias” se plantea un fortalecimiento de la rendición de cuentas y la evaluación de resultados, por lo que se requiere de un fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y la evaluación de resultados.

Se indica que ese fortalecimiento debe estar dirigido a acercar al ciudadano y disponer de mecanismos cercanos en sí mismos a la ciudadanía. Consideran que es vital contar para ello con la participación de los medios de comunicación colectiva, por constituir interlocutores naturales y cercanos al ciudadano y, en todo caso, actores protagónicos de la rendición de cuentas junto a otras organizaciones de la sociedad civil.

Dicho apartado contiene un subapartado titulado “La participación ciudadana y el buen gobierno”, en el mismo se señala que como adicional a la reflexión sobre el papel esencial de la rendición de cuentas, se indican las autoridades de la CGR, que el fortalecimiento de la participación y la evaluación de resultados son vitales para procurar el acercamiento y accesibilidad a la ciudadanía en la prevención y sanción de las faltas contra la Hacienda Pública, lo cual conlleva un reto y desafío para motivar la participación en esas actividades.

De ahí que parten de la relevancia del conocimiento informado de los diferentes sectores sobre los resultados de la gestión de las Administraciones Públicas, para con ello beneficiar la posibilidad de que la ciudadanía pueda desempeñar una mejor y más completa participación en estos ámbitos. Afirman, que, si bien uno de los mecanismos actuales de participación es la denuncia, es necesario un acceso más oportuno y fidedigno de la denuncia para obtener mayores resultados.

Concluyen las señoras contraloras que el reto y el desafío es acercarse a la sociedad costarricense y al ciudadano común, la información y elementos necesarios para procurar su activa participación en la prevención y sanción de faltas contra la Hacienda Pública, para que con ello se facilite su inserción informada en el ámbito preventivo y sancionatorio.⁴⁵⁹

2.1.2 Memoria anual 2013

⁴⁵⁹ Contraloría General de la República de Costa Rica, Memoria Anual 2012.

Su portada arranca diciendo que parte de su significado evoca las miradas de la ciudadanía activa que en el ejercicio del control social que coadyuva a garantizar que los recursos del erario público se gestionen con eficiencia, eficacia y la oportunidad necesaria para la realización del bienestar general. En el apartado de informe de labores (se refiere a la rendición de cuentas que hacen las diferentes divisiones de la CGR), parte diciendo que la CGR es uno de los principales medios de control externo sobre la gestión pública contribuyendo a la rendición de cuentas y a la transparencia; que dispone de un valioso instrumental técnico y jurídico que le permite poner a disposición de la ciudadanía insumos que contribuyen al control ciudadano y obligan a la rendición de cuentas por parte de la Administración.

En cuanto a su aporte al combate de la corrupción, indica que la CGR contribuye por medio de la divulgación de sus informes, de los sistemas de información consultables en su página Web al servicio de los ciudadanos, de la atención de denuncias, de la elaboración de denuncias penales y del ejercicio de su competencia para establecer responsabilidades de tipo administrativo y civil. En cuanto al mecanismo de la denuncia, señalan que la mayoría de los denunciantes fueron particulares (43,63%), seguidos por planteamientos anónimos (22,25%). Por lo que plantean la necesidad de fortalecer el mecanismo para facilitar a la ciudadanía, el ejercicio de este derecho, como es el caso del espacio habilitado por la CGR para esos efectos por medio del Sistema de Denuncias (SIDE) en su página Web.

En el apartado titulado “Proyección a la ciudadanía y participación” apunta a las tecnologías de información y comunicación actuales (TIC) como un mecanismo fundamental para la promoción del acceso a la información sobre la gestión y control de la Hacienda Pública a diferentes interesados. Vuelven nuevamente a marcar las jerarcas que las EFS tienen un papel fundamental al hacer público los informes, pues al darlos a conocer a la ciudadanía contribuyen a la transparencia haciendo eco en los ciudadanos de las legítimas preocupaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, colaborando con ello a fomentar la confianza del público.

Acotan que la CGR para impulsar ese asocio, ha desarrollado acciones de comunicación que potencien los hallazgos de los diferentes documentos emitidos por la CGR, tanto en

materia de controles previos como posteriores⁴⁶⁰, de forma tal que estos documentos son puestos a disposición de la sociedad por la vía de medios de comunicación procurando darle un valor público más allá del acceso a la información. Por medio de ello se transforma el derecho a estar informados los ciudadanos en un deber para la institución contralora.

De ahí que la labor de difusión masiva de los informes de fiscalización de manera sencilla y accesible es prioritaria en las acciones estratégicas de participación ciudadana institucional que procura informar al mayor número posible de personas sobre el quehacer de la Contraloría General, al ser los medios de comunicación el vehículo informativo, desde radio, televisión y prensa escrita. Cabe volver a insistir que si información no hay participación, de ahí que se recalcó en el segundo capítulo de esta investigación que la información es la que permite una participación ciudadana. .

En concordancia con este compromiso de la CGR, se puso a disposición de los ciudadanos, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, e instituciones públicas y privadas, una aplicación para dispositivos móviles, como un instrumento para promover el control social, la denuncia ciudadana y el acceso a la información pública relacionada con la fiscalización de la Hacienda Pública. En ese sentido, las altas jerarcas⁴⁶¹afirman que los esfuerzos dados por la CGR no es más que la prioridad que se le ha dado a la participación ciudadana como factor relevante en el control externo, así como el de seguir luchando por las buenas prácticas en materia de rendición de cuentas, a efecto de que las acciones y decisiones sean sometidas al juicio crítico de los actores

⁴⁶⁰En el año 2013 se realizaron tres auditorías de carácter especial en tres Municipalidades sobre el proceso de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas, siendo estas: Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas en la Municipalidad del Guaro, Informe No. DFOE-DL-IF-08-2013 / Auditoría de Carácter Especial sobre el Proceso de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas en la Municipalidad de Aserrí. Informe No. DFOE-DL-IF-09-2013 / Auditoría de Carácter Especial sobre el proceso de planificación, participación ciudadana y rendición de cuentas en la Municipalidad de Palmares, Informe No. DFOE-DL-IF-10-2013. Dando con ello los primeros pasos en la fiscalización en la temática de participación ciudadana.

⁴⁶¹Se entiende por altas jerarcas al contralor (a) y subcontralor (a), esto de conformidad con el artículo 183 de la Constitución Política el cual indica: "La Contraloría está a cargo de un contralor y un subcontralor. Ambos funcionarios serán nombrados por la Asamblea Legislativa, dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes".

políticos, ciudadanos o grupos de interés y con ello contribuyan a forjar una cultura democrática cada vez más participativa e inclusiva.⁴⁶²

2.1.3 Memoria anual 2014

El significado de la portada de esta memoria indica que se plasma el impulso de las acciones de fiscalización integral buscando incrementar la eficiencia del servicio público, la transparencia y la rendición de cuentas, el control ciudadano, la confianza en la institucionalidad.

En el apartado de opiniones y sugerencias, se establece un espacio denominado “Espacios de mejora en los servicios públicos”, de conformidad a su Plan Estratégico Institucional 2013-2020, definió aquellos servicios que pretende impactar en términos de la eficiencia. Para definirlos, por primera vez la CGR⁴⁶³ efectuó, con sus propios recursos y durante el mes de enero del año 2015, una encuesta telefónica a nivel nacional para conocer la percepción de la ciudadanía. El uso de este instrumento permitió el contacto directo con más de 3000 ciudadanos para tener su percepción en cuanto a los servicios públicos que recibía.⁴⁶⁴

Uno de los aspectos que se destacan es que para la mejora de la eficiencia en la gestión pública debe de considerarse el parecer de la ciudadanía, en el sentido de que debe prestar atención a sus necesidades, sistematizar y utilizar la información relevante para valorar las opciones y sobre todo promover y asumir decisiones innovadoras, responsables y comprometidas con el interés público que cubre su gestión.

En el apartado “Informe de labores” se indica que en aras de producir una diferencia en la vida de los ciudadanos, es que la CGR plasmó en su Plan Estratégico Institucional 2013-2020, objetivos atinentes a contribuir a mejorar la eficiencia en servicios públicos críticos, fortalecer la transparencia en la gestión pública, la participación ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas, así como generar acciones dirigidas a prevenir la

⁴⁶² Contraloría General de la República, Memoria Anual 2013, Costa Rica.

⁴⁶³ Los Resultados de la encuesta se encuentran dispuestos en la página Web de la Contraloría General.

⁴⁶⁴ Los temas que se consultaron fueron seguridad ciudadana, agua potable, electricidad, transporte, educación, salud y servicios comunales.

corrupción; sobre la base de una gestión integrada de los procesos institucionales, aprovechamiento de las tecnologías de información y el acceso a conocimiento especializado.

En ese sentido, se indica que dada la limitación de los recursos con que cuenta la CGR y tomando en consideración la encuesta que se le hizo a la ciudadanía, se desarrolló un proceso metodológico basado en criterios calificativos, obteniéndose un total de 22 servicios públicos críticos, estableciendo un indicador por primera vez.

Es así que bajo ese enfoque se planificó la fiscalización posterior, dirigiéndola, además, hacia temas cruciales para el desarrollo del país, afirman que la CGR responde de forma receptiva a las necesidades de los entornos cambiantes y riesgos emergentes, tal y como lo plantea la ISSAI 12, referida a demostrar la relevancia de la generación de valor y beneficio de la fiscalización superior a la sociedad. Resaltan que mucho de esto lo logran debido a la amplia divulgación de los informes y otros productos pertinentes de la fiscalización posterior, así como los accesos facilitados por el órgano contralor a diversos sistemas e información.

En este mismo informe de labores está la sección denominada “Proyección a la ciudadanía para el control social”, resalta esta sección la indicación de que la CGR ha colocado a la ciudadanía como parte esencial de su gestión desarrollando diferentes actividades orientadas a promocionar mecanismos como lo son el acceso a la información pública⁴⁶⁵ y a las redes sociales.

Vuelven a remarcar que uno de los principales medios de proyección de la CGR hacia la ciudadanía para hacerla partícipe en la vigilancia de la Hacienda Pública ha consistido en la divulgación de los informes de auditoría y otros productos de la fiscalización. El procedimiento de divulgación va desde presentar el informe de auditoría a la entidad fiscalizada, el envío a la Asamblea Legislativa y la disposición de todos los mismos por medio de la página Web institucional, aunado a ello, indican que la práctica institucional de difundir los informes a medios de comunicación y atender sus consultas, coordinar

⁴⁶⁵Cabe indicar que el acceso a la información pública no es un mecanismo de participación ciudadana, es un derecho al cual la CGR está obligada a respetar.

entrevistas y emitir boletines de prensa, con videos y audios de los informes de fiscalización, contribuye con la participación ciudadana.

Agregan, las Jerarcas que la CGR ha venido incursionando en redes sociales (YouTube, Twitter) y la aplicación para dispositivos móviles lanzada en 2013, como un instrumento para ampliar las posibilidades de control social, denuncia ciudadana y el acceso a información pública relacionada con la fiscalización de la Hacienda Pública.

Finalmente, agregan que en una relación más directa con la ciudadanía se realizaron visitas a comunidades para explicar posibilidades de consulta y de aprovechamiento de información disponibles para el control ciudadano y la exigencia de cuentas. Aunado a ello, se hace la proyección hacia estudiantes para la educación cívica en temas relacionados con el control de la Hacienda Pública, aprovechando los sistemas de información sobre el uso de recursos públicos, tales como el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP), el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC), los cuales permiten habilitar la consulta denominada “Conozca en que se gasta su dinero”; así como los Compendios de Pronunciamientos y el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM), entre otros.

Además, la CGR trabajó en un proyecto piloto que buscó desarrollar encuentros con grupos organizados y los ciudadanos en general. El objetivo era empoderarlos y promover su acompañamiento en la vigilancia de los recursos de la colectividad. Para el próximo año se tiene programado la ampliación del proyecto y contar con una estrategia para que en un futuro tener fiscalizadores ciudadanos, por lo que su desarrollo y resultados del proyecto piloto serán descritos a continuación.

A efectos de esta investigación es necesario hacer una breve referencia al apartado de rendición de cuentas, donde las autoridades de la CGR enlistan una serie de espacios por medio de los cuales se informa sobre su accionar y desempeño. Entre los que cita: informe de labores ante la Asamblea Legislativa cada primero de mayo; seguimiento semestral y evaluación anual del plan y presupuesto de la CGR requeridos por el Ministerio de Hacienda, de conformidad con las directrices emitidas por ese Ministerio aplicables al Gobierno Central y Poderes de la República; auditoría externa independiente sobre los estados financieros; revisiones externas independientes, por parte de entidades

fiscalizadoras homólogas; las evaluaciones de la Auditoría Interna del órgano contralor, cuyo informe anual se agrega al Informe de Labores de la CGR; la publicación de los informes relacionados con las evaluaciones antes mencionadas, abierta al público en general, en el sitio Web de la CGR, bajo la sección de Contraloría Transparente, donde consta el buen accionar del órgano contralor, así como las oportunidades de mejora, las comparecencias de la CGR ante diversas comisiones del Congreso y la atención de medios de prensa (puntos 2.2.1 y 3 de este informe), para atender consultas sobre determinados productos de fiscalización y criterios del órgano contralor, la participación en procesos contencioso administrativos como parte demandada, cuando los fiscalizados interponen recursos en esa sede por actuaciones fiscalizadoras de la CGR.

Afirman que esta rendición de cuentas le permite al órgano contralor mejorar sus procesos en pro del aporte de valor y beneficio de la fiscalización superior a la sociedad, así como fortalecer la confianza en el orden institucional del país.

Como reto, la CGR plantea mantener en sus prioridades y los esfuerzos estratégicos alineados a las exigencias vigentes y proyectadas del entorno, seguir siendo un órgano técnico que continúe generando productos y servicios de fiscalización aportadores de valor y beneficio, en aras de promover la mejora en la gestión y control de la Hacienda Pública.⁴⁶⁶

2.1.4 Memoria anual 2015

Su portada arranca con la consigna de impulsar acciones de fiscalización integral que procuran incrementar la eficiencia del servicio público, la transparencia y la rendición de cuentas, el control ciudadano, la confianza en la institucionalidad y la prevención de la corrupción.

En la sección de “opiniones y sugerencias” se compone de diferentes apartados, entre los apartados que interesan a esta investigación está el que denominan “Transparencia para la mejora en la gestión pública”, partiendo el beneficio que genera la transparencia para generar bienestar general, de ahí la importancia del desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas de la Hacienda Pública comprendiendo que el acceso de la información pública

⁴⁶⁶Contraloría General de la República, Memoria Anual 2014, Costa Rica.

para la ciudadanía permite un ejercicio efectivo de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, pues la información pública promueve la participación e incidencia ciudadana sobre la gestión de la Hacienda Pública.

El siguiente apartado se titula “Acciones para la promoción de la transparencia de la Hacienda Pública”, indica que para facilitar la información relacionada con la Hacienda Pública se dio la iniciativa “Conozca cómo se gasta su dinero” de la Contraloría General de la República, que utiliza la información sobre planes, presupuestos y la actividad contractual de las instituciones públicas, o el establecimiento de una red interinstitucional de transparencia y el índice de transparencia del sector público, liderado por la Defensoría de los Habitantes.

Se hace referencia al Sistema de Información de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP), iniciativa que le permite a la ciudadanía acceder a toda la información histórica de los presupuestos públicos y su ejecución, así como la información en tiempo real sobre las actuales intenciones y posibilidades de gasto público institucional, además exigir cuentas acerca del cumplimiento de los compromisos ahí adquiridos e incidir en cualquier etapa de la gestión del gasto público institucional, teniendo claro las autoridades que aún falta camino por recorrer para que este tipo de información esté más cerca y sea más comprensible para la ciudadanía.

Nuevamente, la Contraloría General realiza una encuesta telefónica a la ciudadanía en 4 ejes temáticos (Acceso ciudadano a la información de la Hacienda Pública, Transparencia y rendición de cuentas, Transparencia para la participación ciudadana y los mecanismos utilizados para participar en asuntos relacionados con la Hacienda Pública). En cuanto al acceso ciudadano a la información de la Hacienda Pública, se observa que el 71% considera que el sector público no es transparente en la información que suministra a la ciudadanía, variable que se obtuvo después de consultar una serie de aspectos relacionados con su acceso. Además, existe un alto porcentaje de personas que se consideran interesadas en lo que sucede en el sector público (83% con la opción mucho o algún interés), así como los que se califican como personas que generalmente se informan acerca de lo que pasa en el sector público (75%), con el objeto de conocer de primera mano

las preferencias y necesidades de información por parte de la ciudadanía y derivar de ahí el estado de la transparencia de la gestión de la Hacienda Pública.⁴⁶⁷

El segundo ámbito de la encuesta fue sobre transparencia y rendición de cuentas, al igual que la anterior se denota una importancia por parte de la población interesada en los asuntos públicos, aunque en la realidad resulta poco activa. El 89% de los encuestados considera que el sector público costarricense no comunica suficientemente bien la información acerca de los resultados de lo que hacen las instituciones públicas, por lo que infieren que no se cumple con el establecimiento de los espacios mínimos y formales para rendir cuentas a la ciudadanía, de ahí una de las razones para la baja respuesta y percepción ciudadana.

El tercer ámbito es el de transparencia para la participación ciudadana, interesa aquí resaltar el concepto de participación ciudadana que se plantea en la memoria, la cual la conceptualiza como: "... la implicación de los ciudadanos y de otros actores en la tarea de gobernar, lo que implica la formulación y análisis de políticas públicas, en los procesos democráticos y en la toma de decisiones, así como el proveer al gobierno los beneficios de su experticia colectiva y la información que poseen." ⁴⁶⁸

Además, alude al principio de participación contenido en las Normas Técnicas sobre Presupuestos Públicos, el cual establece la importancia de que en las diferentes fases del proceso presupuestario se propicie la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de las personas que conforman la organización y de la ciudadanía.

La encuesta fue aplicada a 1076 personas sobre la percepción de la ciudadanía acerca de la transparencia para su participación en asuntos relacionados con la gestión de la Hacienda Pública. Los encuestados califican la participación ciudadana como muy buena o buena en el 25,2% de los casos y como mala o muy mala en el 43,7%. Consideran, además,

⁴⁶⁷Sobre esos datos se consigna que hay tres retos provocar el interés de la ciudadanía en la información contenida en las instituciones públicas, particularmente en aquella información que se relaciona más con su calidad de vida y su comunidad, el segundo reto es necesario garantizar el nivel de comprensión de esa información y su incidencia sobre las personas y por último los bajos niveles de conocimientos del marco jurídico que garantiza los derechos de la ciudadanía para conocer la información que genera la gestión de la hacienda pública, existen grandes oportunidades al divulgar esos derechos, con el fin de activar el poder ciudadano que contempla la legislación nacional.

⁴⁶⁸Contraloría General de la República, Memoria Anual 2015, Costa Rica, p. 33.

que las instituciones públicas 70,1% y el 68,6% en el caso de las municipalidades no generan suficientes espacios de participación a la ciudadanía.

Llama la atención que el 73,1% indican que les interesa lo que pasa en el sector público, y el 83,7% considera que en particular le interesa lo que sucede en los asuntos municipales, pero solo el 28,4% dice que ha participado de alguna forma de organización o grupo interesado (asociación, comité de vecinos, junta de educación o de salud, agrupaciones locales, entre otros.). Solo el 11,7% dice haber participado en algún grupo organizado de personas interesadas en el uso de los recursos públicos, principalmente por medio de organizaciones locales, como las asociaciones comunales 51%, los comités cantonales o distritales 16,2% y las juntas locales de cualquier tipo 13,4%.

El último punto a consultar es respecto a los mecanismos utilizados para participar en asuntos relacionados con la Hacienda Pública, el primer dato que se señala es que el 67,2% asegura haber obtenido los resultados deseados en formas de organización ciudadana.

Sin embargo, a pesar de que el 97,7% considera que es importante que la ciudadanía participe en las audiencias públicas de municipalidades e instituciones públicas, mecanismo formal establecido en la legislación nacional, únicamente el 9,9% de los encuestados ha participado en al menos una de ellas en los últimos dos años y el 72,4% desconoce su derecho para solicitar una audiencia municipal para que se valore o discuta un tema de su interés. En cuanto a otros mecanismos formales de participación ciudadana contemplados en el ordenamiento jurídico, por ejemplo, la audiencia pública es efectuada únicamente en el 37% de los gobiernos locales y otras formas de participación como el cabildo, el plebiscito o el referendo son casi inexistentes⁴⁶⁹.

En cuanto a la sección de lecciones aprendidas y retos futuros, nuevamente al igual que en las secciones anteriores, se recalca que la transparencia es mucho más que poner datos a disposición del público, implica que estos sean una información procesable y útil para los ciudadanos. Esto promoverá el control ciudadano y por ende, la participación, el involucramiento e incidencia de las personas sobre la gestión, lo cual fomenta la eficiencia

⁴⁶⁹Contraloría General de la República, Memoria Anual 2015, Costa Rica, p. 34.

en la gestión de la Hacienda Pública y previene el riesgo de presencia de actos de corrupción.⁴⁷⁰

En el informe de labores y específicamente en el apartado proyección hacia la ciudadanía, se destaca a nivel nacional que durante el año 2015 se siguió promoviendo diferentes acciones que se venían ejecutando desde el 2014, las cuales propiciaron el acercamiento a los ciudadanos hacia información de calidad, lo que les permitió conocer y ejercer sus derechos respecto al uso de los recursos públicos en su comunidad. Entre estas actividades se destaca la participación en actividades de encuentro directo con la ciudadanía, como la feria convocada por la Asamblea Legislativa en la ciudad de Limón y la asistencia a diversas iniciativas del programa de “Territorios Seguros”, en la cual, entre otros aportes, se brindó información general del funcionamiento de la CGR y sobre las herramientas disponibles en la institución para el ejercicio del control ciudadano.⁴⁷¹ En esta misma línea se dio la atención de consultas de estudiantes de secundaria que visitaron la institución para obtener información específica del quehacer de la CGR⁴⁷².

Así mismo, en el año 2015 la Contraloría elaboró y planificó para el año 2016 el primer programa integral institucional para la vinculación con la ciudadanía, el cual se denominó “Juntos somos más”. Según se indica que el programa para el 2016 iba a contar con cuatro áreas de gestión: 1) la formación ciudadana para la fiscalización de la Hacienda Pública, 2) la formación de menores para la prevención y generación de intolerancia a la corrupción, 3) el desarrollo de cursos virtuales para la formación ciudadana, y, 4) el desarrollo de tecnologías que faciliten al ciudadano el ejercicio de la fiscalización. Cabe señalar que como etapa previa, en el año 2015 se desarrollaron dos actividades de trascendencia que dieron paso al anterior programa, a saber, el “Primer Encuentro Participativo con la Ciudadanía” (verificado el día 24 de enero), el cual se llevó adelante en el cantón central de Heredia.

⁴⁷⁰Estos principios son esenciales para que el ciudadano esté informado de las actuaciones de la Administración Pública y por ende, de los funcionarios públicos para profundizar sobre estos derechos. Obsérvese lo desarrollado por J. Córdoba Ortega, El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63), 2012, pp. 363-370.

⁴⁷¹ En el año 2014 se realizó el primer proyecto piloto de la Contraloría General de la República con una organización de la sociedad civil, de lo cual se desarrollara más adelante.

⁴⁷²Contraloría General de la República, Memoria Anual 2015, Costa Rica, p. 248-250.

Esta actividad se dirigió a la formación y empoderamiento de 60 líderes comunales, representantes de alrededor de 36 organizaciones de la sociedad civil del lugar. Formación relativa a sus derechos y deberes como ciudadanos, los instrumentos jurídicos con los cuales cuentan para hacerles valer, además se les capacitó en los diversos sistemas de información con los cuales cuenta este órgano contralor y que puedan resultarles de interés para conocer el real manejo de los recursos públicos en su comunidad. La otra actividad fue el inicio del proyecto piloto denominado “Cada uno cuenta”, proyecto que se desarrollará más adelante como mecanismo de participación ciudadana de la CGR.

Se destaca el esfuerzo del sitio Web, en como el mismo ha generado transparencia al facilitar la consulta ciudadana de los informes de auditoría y otros productos de la fiscalización, tal y como ha venido haciendo en los últimos años.

Por último, destaca señalar que en cuanto a la sección Gestión Interna de la CGR y en específico al apartado referido a la rendición cuentas, se vuelve a hacer referencia a los diferentes ejercicios de rendición de cuentas⁴⁷³ los cuales pueden ser consultados por medio de la página Web de la CGR, específicamente en el apartado Contraloría Transparente.⁴⁷⁴

2.2 Proyecto piloto: Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil

Este proyecto piloto busca plantear una propuesta conceptual que busca orientar la vinculación efectiva y perdurable de las EFS con la ciudadanía, teniendo como norte de que esa relación aporte al fortalecimiento de la democracia. Para conseguir dicho cometido lo hace por medio de las sesiones técnicas que dieron origen a la identificación de fortalezas y oportunidades para la vinculación de la CGR con la ciudadanía, así como posibles herramientas metodológicas a implementar. Además, se logró registrar los hallazgos del proceso de consulta y talleres de sensibilización sobre la importancia de la vinculación ciudadana dirigidos al personal técnico y jerárquico de la CGR, llevados adelante durante la visita del equipo de ACIJ a la CGR en Costa Rica.

⁴⁷³ Los que se señalan en esta memoria son los mismos que se describieron en la memoria anterior.

⁴⁷⁴ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2015, Costa Rica.

Finalmente se detalla el encuentro inicial con grupos organizados de la sociedad civil que se enmarca en este proyecto piloto, subrayando los objetivos planteados, perfil de participantes, así como su impacto y desafíos virtuales por atender.

Con el proyecto piloto que llevó adelante, la CGR en colaboración con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y la Agencia de Cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), en el 2014 se marca el hito de apertura de diferentes mecanismos de participación ciudadana de la institución. Si bien, el proyecto piloto con la agrupación “Territorio Seguros” termina en lo que podemos llamar una actividad de formación, en este caso sobre uno de los sistemas que cuenta la CGR, al ser esta una actividad concreta que puede conllevar a una potencial participación ciudadana. En dicho piloto se buscó generar el sustento teórico y metodológico, no solo del proyecto, sino de un proceso efectivo y sostenible de vinculación de la CGR con grupos organizados de la sociedad civil, buscando con ello un proceso mucho más complejo y estructural.

Se quería obtener un diagnóstico preliminar a efecto de identificar los sistemas y herramientas con los que cuenta la CGR y ubicar las necesidades que pueden llegar a constituir un valioso insumo para el control ciudadano y la rendición de cuentas. Además, se buscó un intercambio con el objeto de generar un terreno común para una comprensión acabada del contexto local. Para lograr ese objetivo se llevaron adelante varias sesiones técnicas orientadas por ACIJ, así como reuniones de coordinación, consulta y sensibilización a lo interno de la CGR, hasta llegar a plantear y desarrollar actividades concretas en las que se procuró aplicar las herramientas teóricas y metodológicas construidas durante el proceso.

Dentro de lo que los funcionarios señalaron en los diferentes encuentros, detallaron que los sistemas y herramientas que dispone la CGR, estas son un valioso insumo, tanto para el control ciudadano como para la petición y rendición de cuentas. Asimismo, se tiene claro para los funcionarios que a pesar de que aun cuando la participación de la sociedad civil no se actualice bajo la forma de intervención de la ciudadanía en el control técnico, la CGR brinda sólidas herramientas para que la ciudadanía controle, esto se constituye en uno de los desafíos el diseño de estrategias capaces de generar mayor apropiación ciudadana de los productos que ofrece la CGR.

Los funcionarios clarificaron el alcance, limitaciones y posibilidades del proyecto, así como los desafíos en torno a la vinculación de la CGR con la ciudadanía, estableciendo si se podía encontrar resistencias al interior de la CGR (cultura institucional)⁴⁷⁵ en el sentido de que podrían obstaculizar la implementación de acciones de interacción con la sociedad civil.

En definitiva, concluyeron los servidores que, en las estrategias puestas en ejecución por la CGR en materia de acercamiento a la ciudadanía, se pueden distinguir acciones como: “...dar a conocer qué es y qué hace la Contraloría, y denunciar presuntas irregularidades en la gestión pública de parte de diversos agentes, con el objetivo de alentar un debate público tendiente a exigir la rendición de cuentas. De lo que se trata ahora es de profundizar estas estrategias para involucrar a la ciudadanía, es decir, generar una relación bidireccional y sostenible mediante la cual los procesos que desarrolla la CGR puedan fortalecerse con la perspectiva y aportes de la sociedad civil, al tiempo que esta pueda capitalizar tal relación para informarse, capacitarse y fortalecer la rendición de cuentas”.

Dentro del informe se esquematizan las posibles formas de participación ciudadana en las diferentes fases del ciclo de auditor:

1. Participación ciudadana en la planificación de auditorías: por medio de los mecanismos de consulta y las denuncias ciudadanas.
2. Participación ciudadana en la ejecución de auditorías: auditorías con participación de la sociedad civil.
3. Participación ciudadana en el seguimiento de auditorías: mecanismos de seguimiento ciudadano de recomendaciones o disposiciones de informes de auditoría.

Se enfatiza de parte de los funcionarios la necesidad de disponer de metas claras al abordar las estrategias participativas, con el propósito de poner en práctica mecanismos de participación, para ello señalaron que era necesario contemplar el nivel de

⁴⁷⁵ En la medida que tradicionalmente no se ha contemplado la variable de “ciudadanía” como parte del ejercicio de fiscalización.

institucionalización⁴⁷⁶, el grado de apertura a la intervención ciudadana⁴⁷⁷, la calidad de la información disponible⁴⁷⁸ y la efectividad⁴⁷⁹.

Una vez analizados los posibles escenarios, se llevó adelante un piloto con un grupo de la sociedad civil sobre las bases de las herramientas y estrategias presentadas. La estrategia escogida fue el de un encuentro de vinculación ciudadana temática en el campo educativo, pues se trata de un ámbito que es con frecuencia objeto de fiscalización.

El encuentro se denominó Inducción Sistema de Presupuestos Públicos: Proyecto Piloto Territorios Seguros,⁴⁸⁰ Pococí de Limón. El objetivo del mismo consistió en iniciar un vínculo potencialmente estable con la organización denominada Territorios Seguros, que permita difundir y explicar los productos con que cuenta la CGR.

En cuanto a la sesión de trabajo, consistió en dar a conocer a los asistentes el uso y alcances del Sistema de Planes y Presupuestos Públicos (SIPP)⁴⁸¹, lo cual permitió el potenciamiento del control social por parte de los líderes que asistieron a la sesión de trabajo, se contó con una alta participación comunitaria que incidió en una exigencia de cuentas y de cumplimiento de derechos a las instituciones nacionales y regionales de su interés.⁴⁸² Producto del análisis de la información que se brindó en la sesión de trabajo, uno de los participantes encontró una inconsistencia en el registro del gobierno local respecto a una transferencia de dinero, la cual en el SIPP la municipalidad tenía el monto como no

⁴⁷⁶En el tanto la existencia de condiciones de regularidad y formalidad en la implementación de los mecanismos de participación, de manera que sean sostenibles.

⁴⁷⁷Esto en cuanto al alcance que adquieren los mecanismos, es decir, a la medida en que la entidad se propone incorporar una más/menos amplia participación de la ciudadanía en las instancias del ciclo auditor.

⁴⁷⁸Se refiere a los datos sobre el modo en que operan los procedimientos de participación ciudadana, y se conceptualiza en términos de la integralidad, relevancia y comprensibilidad de la información disponible.

⁴⁷⁹Hace referencia al grado en que la implementación de los mecanismos participativos alcanza los objetivos para los que fueron diseñados inicialmente o sobre los que se fundamenta su vigencia.

⁴⁸⁰“Territorios Seguros” son una forma de organización local en la que grupos vecinales conforman un “territorio seguro” por cercanía geográfica, con el fin de exigir conjuntamente el cumplimiento de derechos y de servicios específicos, y pedir cuentas y transparencia a las instituciones públicas correspondientes.

⁴⁸¹Este sistema permite revisar los ingresos, gastos y resultados de las instituciones del sector público sujetas a fiscalización de la CGR (presupuesto inicial, extraordinarios, modificaciones e informes de ejecución). Con esta herramienta, el usuario puede seleccionar el año y el grupo institucional o institución específica que desea consultar.

⁴⁸² En dicha actividad uno de los participantes dijo: “esta información es poder”, aludiendo a que con los datos presupuestarios precisos podrían hacer sus solicitudes mejor fundamentadas

ingresado, cuando según este ciudadano, sí había entrado. Concluida la actividad, la CGR investigó la situación y descubrió que efectivamente el ciudadano tenía razón por lo que se solicitó la corrección inmediata al municipio.⁴⁸³

De estos primeros pasos de la participación ciudadana en CGR es más que claro que los pasos dados han mejorado la metodología e impacto con respecto a los primeros acercamientos con resultados menos consistentes. En lo que respecta a las memorias anuales, queda demostrado cómo la CGR desde 2012 viene buscando el fortalecimiento de la rendición de cuentas, acercándose al ciudadano y disponiendo de mecanismos cercanos, apuntando en la importancia de los medios de comunicación, que tal y como se había indicado en el capítulo anterior, es considerado uno de los mecanismos de participación en el país, debido a que es uno de los medios con que cuenta el ciudadano para interponer una denuncia, acceso a la información y formación de los asuntos públicos a la ciudadanía.

Transversalmente puede observarse en las memorias la importancia de la formación y el conocimiento de los ciudadanos, a efecto de que puedan desempeñar una mejor participación ciudadana.

La CGR considera a la denuncia como uno de los mecanismos de mayor acceso (la mayor cantidad de denuncias es interpuesta por los particulares), tiene claro que se debe de propiciar un acercamiento oportuno y fidedigno de la denuncia. Además, consideran que el disponer de los diferentes informes que emite, de los sistemas de información al servicio de los ciudadanos son los medios por los cuales aporta la CGR al combate de la corrupción, las TICs corresponden un medio para facilitarlos.

En la memoria del 2014 se incorpora un mecanismo de participación por primera vez: las encuestas telefónicas a los ciudadanos, esto permitió escuchar a las personas y con ello plantear algunas auditorías de esos veintidós (22) servicios públicos críticos.

Como proyección a la ciudadanía se destacan las diferentes actividades que promocionan como mecanismos, entre ellas el acceso a la información y a las redes sociales. Aquí un

⁴⁸³ Contraloría General de República, *Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil*, proyecto piloto, 2014.

aspecto que debe de ser señalado es que tal y como se indicó, el acceso a la información no es un mecanismo de participación, pero sí un medio esencial que permite la participación ciudadana. El acceso a la información es un derecho fundamental que se encuentra consagrado en la Constitución Política y por ende todas las instituciones del Estado deben de cumplir y respetar.

En lo referente a las redes sociales, estas constituyen uno de los mecanismos que han ido en aumento en cuanto su utilización de parte de los ciudadanos, de lo cual Costa Rica no ha sido la excepción, de ahí que la CGR dé la apertura a la utilización de las redes como medio para promover sus informes y otros documentos, con el objeto de que llegue a más ciudadanos.

Otros de los aspectos señalados en cuanto a la proyección a la ciudadanía son las visitas a comunidades al buscar la formación en el control ciudadano y en la Hacienda Pública, así como en los sistemas de información. La formación de las personas es uno de los aspectos que la CGR tiene establecido como uno de los medios esenciales para poder llevar a las comunidades a una verdadera participación ciudadana, buscando con ello que los participantes sean personas con conocimientos de sus derechos, de las características de su participación y aporte en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Por su parte, en la memoria del 2015 se denota en los resultados de la encuesta que se corrió ese año, la falta de mecanismos mínimos y formales para rendir cuentas a la ciudadanía, pues se llega a concluir que no hay espacios claros para la participación ciudadana.

En cuanto a la sección de proyección a la ciudadanía, se plantea el inicio de un programa integral institucional para la vinculación de la ciudadanía, denominado “Juntos somos más”. Además, se informa sobre el primer proyecto piloto que se realizó con una organización de la sociedad civil con Territorio Seguro.

El proyecto fue de formación ciudadana específicamente sobre el SIPP⁴⁸⁴. Sin embargo, cabe destacar que parte de lo que los mismos funcionarios señalaron de previo a la actividad de formación con Territorios Seguros consistió en la necesidad de un cambio de

⁴⁸⁴ Contraloría General de la República, Sistema Integrado de Presupuestos Públicos.

cultura organizacional, donde los funcionarios se manifiesten más abiertos a incluir a los ciudadanos en los procesos de fiscalización, tal y como lo señalaron los funcionarios de la CGR en los talleres que culminaron con el proyecto piloto con Territorios Seguros, donde enlistaron las posibilidades de participación del ciudadano en las fases de las auditorías.

Uno de los aspectos que se detalla en los informes es lo referente a los espacios para rendir cuentas por parte de la CGR, consiste en muchos de los señalados mandatos legales dados al órgano contralor como la presentación de las memorias anuales y los diferentes informes a la Asamblea Legislativa, las audiencias que se formulan a los jefes o algún otro funcionario de la CGR al Congreso, los informes colgados en la Web, la participación en los procesos contenciosos, entre otros, lo cual como tal se ha indicado en esta investigación, no son mecanismos en sí de rendición de cuentas, sino cumplimientos a los diferentes mandatos constitucionales y legales que se les han asignado, por lo que se extraña un verdadero mecanismo de rendición de cuentas de la CGR a la ciudadanía, punto importante de mejora para el órgano contralor.

Es claro que los pasos dados por la CGR en la inclusión de la participación ciudadana han sido paulatinos, pero también se debe de reconocer el compromiso asumido por las autoridades respecto a la inclusión del ciudadano en la labor del órgano fiscalizador, tal y como lo indicó la contralora en el año 2014, al afirmar que las EFS no solo están llamadas a propiciar mecanismos, sino además a robustecer los acercamientos con la sociedad civil, procurando el involucramiento ciudadano en los procesos de control por medio de la adaptación de la información que generan las demandas ciudadanas para que puedan incidir positivamente en la mejora del buen gobierno y en el uso racional de los bienes públicos.⁴⁸⁵

Aspectos que sin lugar a dudas lleva a afirmar que la CGR ha ido incorporando paulatinamente en su cultura organizacional la participación ciudadana y no ha cerrado las puertas a ella, siempre ha ido a más, como se verá más adelante, pero que en definitiva todavía tiene camino por recorrer.

⁴⁸⁵ M. Acosta Zúñiga, Participación ciudadana en el control fiscal: aportes de la OLACEFS, *Revista Conmemorativa 50 aniversario - OLACEFS*, Vol. 1, no. 2, 2013, p. 61.

3. Mecanismos de participación ciudadana implementados por las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina

La implementación de instrumentos de participación ciudadana varía significativamente entre las EFS. Esto dependerá del alcance y la profundidad que quieran llevar las EFS; sin embargo, en muchos casos la participación se limita a promoverlas a una práctica específica o a promover la participación en una fase concreta de la auditoría.

En ese sentido, diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la región comenzaron a adoptar prácticas de participación ciudadana en la fiscalización externa desde inicios de este siglo, destacando, por su grado de institucionalización, las EFS de Colombia y Argentina con sus diferentes mecanismos.

Sin embargo, como lo señala Mendiburu, no hay evidencia de la existencia de una verdadera estrategia - con objetivos específicos, instrumentos e indicadores de resultados - sobre participación ciudadana vinculada a procesos organizacionales y de aprendizaje más amplios al interior de las EFS y una transformación profunda en la práctica de auditoría, de ahí la necesidad de efectuar una evaluación sobre lo avanzado o por el contrario, si hay un impasse sobre el abordaje de la participación ciudadana por parte de la EFS de la región.⁴⁸⁶

Bajo esta misma inteligencia, de seguido se desarrollarán algunos de los mecanismos de participación ciudadana de la región, así como los que dispone la Contraloría General de Costa Rica.

3.1 Mecanismos de participación ciudadana de las EFS a nivel internacional

Los mecanismos de participación ciudadana de las EFS se han ido desarrollando tomando en consideración diferentes aspectos, tales como la normativa del país, el tipo de organización y a las competencias otorgadas para cumplir con sus funciones.

⁴⁸⁶M. Mendiburu, La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?, Seminario Internacional de Participación Ciudadana en Procesos de Fiscalización, Ciudad de México, 2020. pp. 1-9.

En razón de ello puede encontrarse múltiples formas de acercamiento a la ciudadanía o también llamadas buenas prácticas, muchas de ellas impulsadas por la OLACEFS. Se tiene que, en lo que respecta a las EFS de la región, los esfuerzos de llevar adelante la participación ciudadana se han enfocado alrededor de cinco ejes.

El primer eje está enfocado a la promoción y atención ciudadana, por medio del establecimiento de canales a través de los cuales la ciudadanía puede poner en conocimiento del ente fiscalizador algún hecho presuntamente irregular o de corrupción relacionado con el manejo de los recursos públicos para que sea investigado, es decir, la denuncia pasa a ser un instrumento de control ciudadano.

El siguiente eje consiste en la formación y capacitación dirigida a la ciudadanía, busca desarrollar y/o fortalecer las competencias, capacidades y habilidades de los ciudadanos, ya sea de forma individual u organizada para ejercer el control sobre la gestión pública.

El tercer eje corresponde a la participación ciudadana en el control institucional orientado a facilitar la participación de la ciudadanía en sus diferentes formas y etapas del proceso, contempla desde la incorporación de una denuncia por la información que puede generar, así como las convocatorias desde las EFS para escuchar las opiniones de expertos, grupos de interés -stakeholders- o especialistas externos en diversos temas de impacto nacional, lo cual proporciona información relevante que puede direccionar la fiscalización hacia temas estratégicos y de interés ciudadano.

El siguiente eje se centra en brindar a la ciudadanía información y resultados del control institucional, busca mostrar los resultados de la gestión institucional del control, este mecanismo muestra a los ciudadanos los resultados de la gestión por medio de ejercicio de rendición de cuentas. El desarrollo de este eje necesita un alto grado de apertura de las EFS para mostrar los resultados del control institucional a los ciudadanos y someterlos al escrutinio público.

El último eje atiende lo que compete al sistema de información para la fiscalización y el control social, se basa primordialmente en el uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación y busca habilitar canales pertinentes en doble vía donde fluya la información entre las EFS y la ciudadanía, procurando siempre un lenguaje sencillo que

facilite optimizar el uso de la información como elemento primordial para promover la participación ciudadana.⁴⁸⁷

En cuanto a las propuestas de mecanismos que a continuación se van a citar, es necesario hacer la aclaración que se va hacer referencia a los mecanismos de participación ciudadana que han implementado tres contralorías de la región, que además de llevar el liderazgo en la materia, son EFS que tienen características similares a la Contraloría de Costa Rica. Por lo que se hará referencia a aquellos mecanismos implementados por la Contraloría General de Perú, Colombia y Chile.

3.1.1 Contraloría General de Perú

En lo que respecta a la regulación de la participación ciudadana y la normativa emitida, Perú tiene dentro de su norma más importante regulado el derecho a la participación ciudadana, específicamente en el artículo 31 de la Constitución Política denominado sobre la participación ciudadana en asuntos públicos, el cual dicta: “...Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas”. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Asimismo, cuenta con un vasto desarrollo de normativa legal, donde se observa los diferentes mecanismos de participación ciudadana como la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos N.26300, entre otras normas a nivel regional y local. En cuanto a los mecanismos de participación que disponen las EFS de Perú, se puede citar:

Auditores juveniles

Es un programa dirigido a estudiantes de instituciones educativas públicas, que tiene por objetivo promover valores éticos, cívicos e impulsar una cultura democrática y de integridad para contribuir al fortalecimiento del control social y fomentar el buen uso de los bienes y servicios públicos, como una medida preventiva en la lucha contra la corrupción. El

⁴⁸⁷ OLACELFS, Informe de la CGR piloto de vinculación ciudadana y la asociación de Argentina, 2014, pp. 12-13.

mecanismo de control social que utilizan es lo que llaman “veeduría escolar” y con ella buscan promover mejoras en la gestión pública y prevenir actos de corrupción.⁴⁸⁸

Dadas las circunstancias por la pandemia mundial, estas veedurías se adaptaron a las necesidades y se siguen llevando adelante por medio de lo que denominaron veedurías virtuales, incorporando a los padres de familia en la actividad como un elemento innovador en el proceso.

Con estas veedurías se busca contribuir al mejoramiento de los programas y servicios educativos que brinda el Estado en el marco de la emergencia sanitaria por el coronavirus, y de esta manera, respetar la normativa, directiva y políticas establecidas por cada entidad para el correcto desarrollo.⁴⁸⁹

Audiencias públicas

Contemplan el espacio que desarrolla la Contraloría para rendir cuentas de las acciones realizadas a nivel nacional y recoge alertas ciudadanas relacionadas al presunto uso inadecuado de bienes y recursos públicos. Al igual que el anterior mecanismo, este fue adoptado para que se realice de manera virtual buscando la rendición de cuentas y las alertas ciudadanas por medio virtual.⁴⁹⁰

Monitores ciudadanos de control

Este mecanismo consiste en la actuación de ciudadanos voluntarios que realizan control social en obras públicas y los procesos o procedimientos para las contrataciones de bienes y servicios públicos e intervenciones que involucren recursos públicos en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.

La finalidad de este mecanismo es promover la participación de los ciudadanos comprometidos con su comunidad para realizar “veedurías ciudadanas” a la ejecución de obras públicas, a las contrataciones de bienes y servicios públicos e intervenciones que

⁴⁸⁸ Contraloría General de la República de Perú, [Página Web], Auditores juveniles.

⁴⁸⁹ Contraloría General de la República de Perú, [Página Web], Auditores juveniles, veedurías.

⁴⁹⁰ Contraloría General de la República de Perú, [Página Web], Audiencias públicas.

involucren recursos públicos para coadyuvar al ejercicio del control gubernamental a cargo de la Contraloría General de la República.

Entre los beneficios de este mecanismo se destaca su contribución al desarrollo de la comunidad al verificar las obras y las contrataciones. La Contraloría General de Perú les da constancia de participación del curso de Monitor Ciudadano de Control. Además, se les da un seguro de protección contra accidentes para visitas a obras y se les entrega un Kit Monitor que consta de implementos de protección personal y, si es necesario, protección biosanitaria. Para ser un monitor ciudadano de control, se debe de cumplir con una serie de requisitos que estipula la misma Contraloría, como el cumplimiento de la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL, el hecho de ser acreditados para realizar la vigilancia a las obras y contrataciones de su comunidad. La Contraloría les reconoce su trabajo por medio de una constancia por su contribución en el progreso y bien común de la sociedad.

Las funciones asignadas están las de realizar vigilancia ciudadana a las obras y contrataciones públicas que se les asigne en su localidad, con el fin de verificar que se ejecuten de acuerdo a la normativa vigente, además informar a la Contraloría los resultados de sus actividades de vigilancia, utilizando aplicativos tecnológicos para una información inmediata. Algo importante de reseñar es que la Contraloría es la que define las obras y las contrataciones públicas que serán verificadas, además que la participación es voluntaria y gratuita.⁴⁹¹

En su página presentan otros mecanismos llamados “alertas de control” que consisten en que los órganos encargados del Servicio de Atención de Denuncias emiten las alertas de control entre otros productos como resultado de las evaluaciones que realizan. De ahí que la Contraloría publica periódicamente el listado de las entidades que no han cumplido con implementar acciones correctivas respecto a los indicios de irregularidad comunicados a través de una alerta de control.

En igual sentido presenta como mecanismo el que denomina “Infoobras”, el cual mediante un sistema Web se da acceso a la información del avance mensual y la articulación de información del SEACE, SNIP y SIAF de las obras públicas. Otra de las propuestas es lo

⁴⁹¹ Contraloría General de la República de Perú, [Página Web], Monitor ciudadano.

que denominan “Tú tienes el control”, donde la Contraloría pone a disposición de la ciudadanía su plataforma de información para las elecciones.⁴⁹²

En este sentido, de acuerdo a lo desarrollado anteriormente, estas últimas propuestas de la Contraloría General de Perú no se visualizan como mecanismos de participación, sino como medios por los cuales se facilita información al ciudadano para que pueda eventualmente ejercer alguna participación ciudadana⁴⁹³.

3.1.2 Contraloría General de Colombia

La Contraloría General de Colombia es una de las EFS que más ha avanzado en la incorporación de la participación ciudadana en la fiscalización. Cabe destacar que parte de lo que ha ayudado a estas EFS en el avance de mecanismos de participación, es la sólida normativa que ha emitido el país para propiciar la participación ciudadana. La normativa va desde la norma principal del ordenamiento jurídico hasta normas generales.

La Constitución Política colombiana desde el año 1991 faculta a los ciudadanos para que intervengan activamente en el control de la gestión pública, es así que en su artículo 270 dispone: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. A partir de la norma constitucional se ha dado un desarrollo de diferentes leyes que buscan la participación ciudadana por medio de diferentes mecanismos y campos de acción. Esta situación de normativa tan favorable que posee Colombia no es la misma de Costa Rica, pues tal y como se ha indicado, no es hasta el 2003 donde se establece de forma general la participación ciudadana en el país, con la reforma del artículo 9 constitucional. Entre los mecanismos que pone a disposición en su página Web están:

⁴⁹²Contraloría General de Colombia, [Página Web], Participación ciudadana.

⁴⁹³Puede verse al efecto: C. Meza Morales, *La participación ciudadana como mecanismo de control social en el Perú: Caso Contraloría General de la República*, Universidad César Vallejo (Maestría), 2018, pp. 30-63.

Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana

Para la Contraloría General de la República de Colombia, la participación ciudadana es una estrategia decisiva para el buen uso de los recursos públicos, donde los ciudadanos son aliados fundamentales para enfrentar la corrupción. De ahí que encamina las estrategias del control fiscal participativo al logro de una ciudadanía informada⁴⁹⁴, formada⁴⁹⁵ y organizada⁴⁹⁶ con base en su Constitución y la ley que faculta a los organismos de control fiscal para vincular a la comunidad a su gestión.

Dadas estas estrategias, es que por medio del Decreto 267 del año 2000, se crea la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR con el objetivo fundamental de afianzar la participación ciudadana en el control y vigilancia fiscal. A esta Contraloría Delegada se le otorga unas series de funciones, tales como presentar las iniciativas de la comunidad frente a los procesos de participación ciudadana en el control fiscal, ordenar y dirigir la recepción, sistematización y evaluación de las denuncias ciudadanas sobre presuntos malos manejos de los recursos del Estado, el seguimiento de las quejas y denuncias derivadas de las acciones ciudadanas, las estrategias de promoción

⁴⁹⁴ Señalan que estar informado es un deber y un derecho del ciudadano, pues permite acceder al conocimiento de su entorno y también a la información pública para tener conciencia y opinión frente al manejo de lo público y de esta manera, podrá fundamentar cualquier acción comprometida, desde la divulgación en actividades públicas, audiencias públicas informativas, audiencias públicas de denuncia, lectura pública de listados de afiliados al régimen subsidiado de salud y otras actividades.

⁴⁹⁵ Cuando hace referencia a la formación, se menciona que para que sea efectiva la contribución de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el control y vigilancia de la gestión pública, la Contraloría Delegada para la participación ciudadana en Bogotá y las Gerencias Departamentales deben de tener una estrategia de formación de la ciudadanía con acciones de sensibilización y capacitación. En ese sentido, se desarrollan talleres de sensibilización para el control fiscal participativo y para las organizaciones de la sociedad civil: capacitación específica, capacitación en el área de formación básica, capacitación con énfasis sectorial, capacitación en el área de desarrollo organizativo y talleres de capacitación para la formulación de denuncias.

⁴⁹⁶ Para la Contraloría, la organización de los ciudadanos es la que construye tejido social, así se pasa de ciudadanos a ciudadanía y de organizaciones desarticuladas o aisladas a sociedad organizada. Con esto se amplía el alcance y el impacto del control ciudadano. Actividades como apoyo a veedurías ciudadanas, a otras organizaciones y/o espacios ciudadanos y apoyo a instancias de gestión y seguimiento.

de la participación ciudadana para coadyuvar eficazmente en la vigilancia de la gestión fiscal e identificar los mecanismos institucionales, como los espacios de deliberación pública tales como foros de interés ciudadano, audiencias públicas deliberativas, foros sectoriales y construcción de agendas ciudadanas para el control fiscal participativo, entre otras funciones.

Está constituida por la Dirección de Atención al Ciudadano, que se encarga de ser responsable de administrar el sistema de recepción y seguimiento de denuncias ciudadanas y la articulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil al proceso auditor. La otra es la Dirección de Promoción y Desarrollo del Control Ciudadano, que está encargada de los procesos de formación y promoción de la participación ciudadana a través de veedurías ciudadanas o comités de vigilancia.

Uno de los aspectos a destacar es que para la Contraloría de Colombia, el ciudadano es el eje fundamental para el logro de resultados positivos en la lucha contra la corrupción y una de las formas de contribuir en este propósito es denunciando en forma responsable y objetiva hechos que consideren que van en contra del buen uso de los recursos públicos. Señalan que hay una serie de derechos que poseen los ciudadanos para ejercer la participación ciudadana como la interposición de denuncias, la queja ordinaria y disciplinaria, petición de control excepcional, solicitudes de información, consultas y servicios.⁴⁹⁷

Cabe señalar que en la Contraloría General de Colombia sí se diferencian los mecanismos de participación ciudadana con los derechos que poseen los ciudadanos, se considera que esto es importante pues a diferencia de otras EFS que incorporan los derechos como el de denuncia y acceso a la información como mecanismos de participación ciudadana, para esta EFS es claro que son derechos y no formas de participación.⁴⁹⁸⁴⁹⁹

⁴⁹⁷Contraloría General de la República, [Página Web], Participación ciudadana, Contraloría delegada.

⁴⁹⁸Contraloría General de la República, [Página Web], Participación ciudadana, Estrategias de control fiscal participativo.

⁴⁹⁹Ver al respecto: M. García Mejía, El Control Fiscal Participativo: Una estrategia para la eficaz administración territorial en Colombia (Especialista en Finanzas y Administración Pública), Universidad Militar Nueva Granada, 2015, pp.8-12.

3.1.3 Contraloría General de la República de Chile

Al igual que las anteriores EFS, en Chile se establece en su Constitución Política el derecho de la participación ciudadana, consagrado en el artículo 1 inciso 4 de la Constitución Política de la República de Chile, esta señala que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, se puede encontrar la promulgación de una gran cantidad de normas en materias específicas para impulsar la participación ciudadana de los chilenos, entre la que esta la Ley 20.500 , aprobada en el año 2011 y denominada sobre “Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. En dicha norma se establece la importancia de considerar a los ciudadanos en las decisiones públicas, otorgando distintos mecanismos de participación ciudadana y permitiendo que la ciudadanía se manifieste respecto a temas de su interés.⁵⁰⁰

La Contraloría General de Chile no se ha quedado atrás en la promulgación de mecanismos de participación. Entre los mecanismos que destacan en su página Web, se observan:

Sugiera una fiscalización

Consiste en la propuesta de cualquier ciudadano a realizar una sugerencia de fiscalización focalizada en los actos de la Administración del Estado. Esta sugerencia puede realizarla al entregar información general sobre un tema y servicio que considera relevante fiscalizar, junto con los fundamentos para ello, tales como eventuales irregularidades o falta de control, siempre que se circunscriba dentro del ámbito que fiscaliza la Contraloría.

Solicite una audiencia

Este es uno de los mecanismos en donde los particulares pueden solicitar una audiencia a cualquier funcionario de la CGR desde su jerarca hasta el funcionario que ostente alguna jefatura. Para ello el particular debe de completar un formulario con los respectivos datos, los cuales pueden ser modificados al finalizar la reunión, ello por la Ley de Lobby de ese país.⁵⁰¹

⁵⁰⁰ W.Muñoz Aravena, La participación ciudadana en Chile.El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío, Revista Espiral, Estudio sobre Estado y Sociedad, Vol. XXV, No. 73, 2018, p.210.

⁵⁰¹ Contraloría General de la República, [Página Web], Formulario de solicitud de audiencia.

Contralores ciudadanos

Este mecanismo es relativamente nuevo, surge en el año 2018 como una iniciativa de continuidad al curso del mismo nombre⁵⁰², contando al día de hoy con más de 1000 miembros.

Entre los beneficios obtenidos en contralores ciudadanos, se destaca el que se dieron espacios de participación relacionados con la calidad de las denuncias ciudadanas, difundir información y actividades promover la interacción y formación entre los ciudadanos que completaron satisfactoriamente el curso.

Actualmente los contralores ciudadanos han colaborado positivamente en la planificación de materias a fiscalizar por CGR y diversas actividades virtuales voluntarias, que aportaron con la mejora de proyectos institucionales tales como Preguntas Frecuentes CGR, Transparencia Proactiva y la Nueva Resolución que fija normas sobre exención de trámite de Toma de Razón, a través de la consulta ciudadana.

Con este mecanismo se busca la promoción de la cultura de la probidad, lucha contra la corrupción y cuidado de los recursos públicos, a través de relaciones colaborativas entre la ciudadanía y Contraloría General de la República.⁵⁰³

Algo que tienen en común las tres EFS antes señaladas es la apuesta a redes sociales y a la página Web, constituyéndose en un instrumento potencializador de un mayor acercamiento con la ciudadanía y la entidad.

Sobre esto, tal y como ya se ha indicado, es ineludible el ritmo impredecible del desarrollo de Internet, el cual continúa transformando las relaciones entre gobierno y ciudadanos en formas novedosas de interacción. En específico la Web 2.0,⁵⁰⁴ la cual es considerada un

⁵⁰²El curso E-learning para Contralores Ciudadanos busca contar con una red de ciudadanos que posean conocimientos y habilidades que permitan el apoyo efectivo a la fiscalización del buen uso de los recursos públicos. Al aprobar el curso obtienen un certificado de “contralor ciudadano” y el ingreso a una red activa que utilice de manera eficiente los actuales canales de participación de Contraloría: denuncias, Plan Anual de Auditorías y GEO CGR.

⁵⁰³ Contraloría General de Chile, [Página Web], Contralores ciudadanos.

⁵⁰⁴ Son herramientas que apuntan a un cambio hacia “una nueva etapa en el desarrollo de tecnologías relacionadas con Internet o a sitios de la red impulsados por los usuarios, los cuales pueden crear contenido en forma colaborativa a través de wikis, foros y blogs, entre otros. N. Karkin, Web 2.0 tools for Public Participation through Government Websites, *Gestión y Política Pública*, México, cide, Special Issue on Electronic Government, 2013, p. 309.

catalizador, pues viene a potencializar que los ciudadanos reciban información y correspondan con su aporte para la elaboración de políticas públicas.⁵⁰⁵

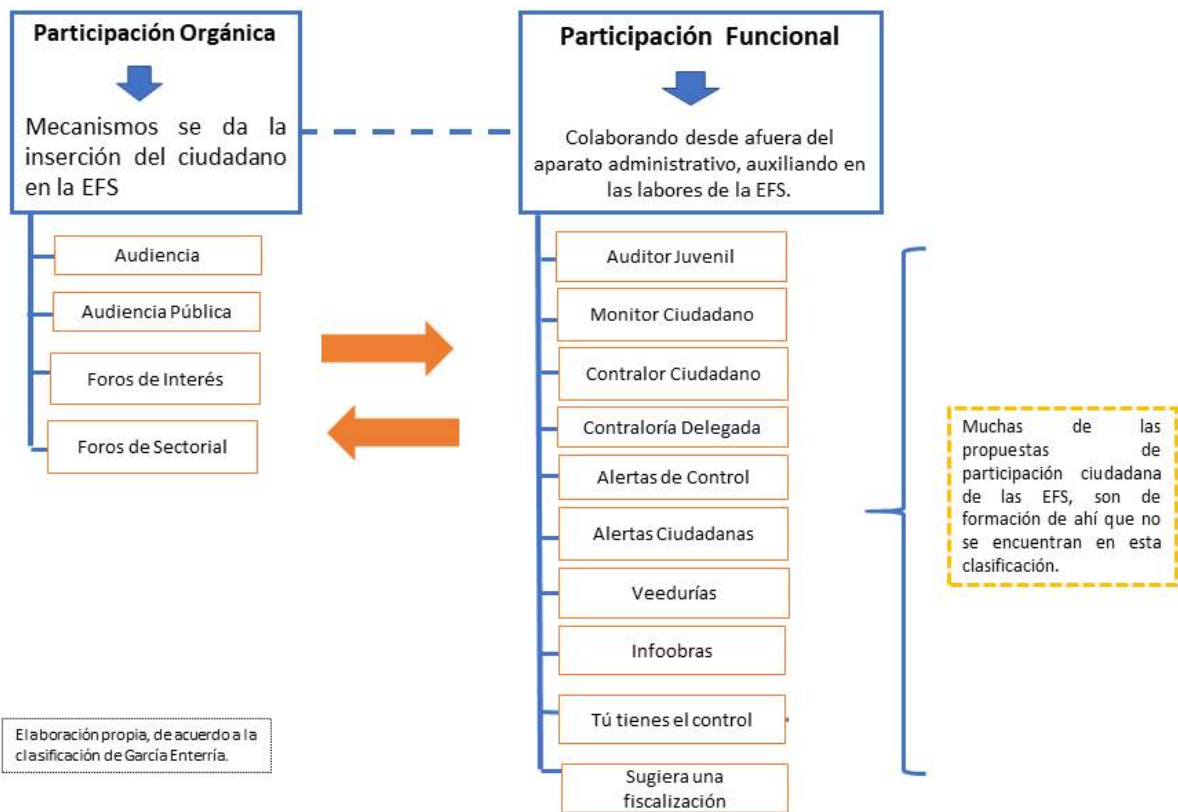
Ahora bien, de estos mecanismos expuestos llevados adelante por estas EFS, cabe destacar que, de acuerdo con la clasificación de los tipos de participación ciudadana de García Enterría, se subraya que hay mecanismos de participación orgánica y mecanismos de participación funcional. Es necesario acotar que muchos de los mecanismos aquí señalados responden a formaciones para los ciudadanos, buscando con ello obtener un mejor control social por parte de los ciudadanos.

De acuerdo con las características dadas por García de Enterría y de conformidad con los mecanismos antes descritos, se puede decir que los mecanismos de Auditor Juvenil, Monitor Ciudadano, Contralor Ciudadano, Contraloría Delegada, Alertas ciudadanas, Alertas de control, Infoobras, Tú tienes el control, Sugiera una fiscalización y las veedurías pueden ser catalogados como mecanismos de participación funcional.

Por su parte, la Audiencia, tanto la que lleva adelante la EFS de Chile como la de Perú, así como los foros de interés ciudadano y los foros sectoriales son considerados dentro del tipo de participación orgánica. Tal y como se ha realizado a lo largo de la investigación para una mejor comprensión de los mecanismos aquí señalados se presenta el esquema que clasifica los mecanismos en los dos tipos de participación antes señalados.

⁵⁰⁵N. Karkin, Web 2.0 tools for Public Participation through Government Websites, *Gestión y Política Pública*, México, cide, Special Issue on Electronic Government, 2013, p. 307

**Clasificación de los mecanismos implementados por algunas EFS
TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**



3.2 Mecanismo de participación ciudadana implementados por la Contraloría General de la República de Costa Rica

La evidencia conduce a que ineludiblemente uno de los factores para el fortalecimiento democrático es la vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos, es decir, en los asuntos de todos.

Como se indicó, la experiencia de la Contraloría General no ha sido ajena, pues como se desarrolló anteriormente, el órgano contralor ha asumido el compromiso para que el ciudadano sea parte de ese control de la Hacienda Pública. Es tan claro dicho compromiso que se ha plasmado en la diferente normativa, así como en su Plan Estratégico, enfocados a propiciar conocimiento ciudadano acerca de la administración de los recursos públicos en procura de mayor y mejor control, la rendición de cuentas y satisfacción del interés colectivo.

Como se indicó en la génesis de la participación ciudadana, la CGR ha ido implementando poco a poco mecanismos de participación en su quehacer diario de vinculación con la ciudadanía, buscando fortalecer el ejercicio de la fiscalización superior para que se dé el robustecimiento del control social a partir de los insumos y herramientas ofrecidas por el órgano contralor.

En este sentido, de seguido se detalla las acciones concretas que ha desarrollado la CGR. Además, se hace una propuesta de aquellos instrumentos que se pueden catalogar como mecanismo de participación caracterizados por tener una verdadera interacción de la CGR con la ciudadanía, esto de conformidad con el concepto de participación ciudadana antes desarrollado en el segundo capítulo de esta investigación.

3.2.1 Acciones concretas desplegada por la Contraloría General de la República

3.2.1.1 Fortalecimiento del sitio Web

Los sitios de red de las instituciones públicas se consideran los medios por los cuales se da la incursión pública en la formulación de las políticas públicas por medio de las herramientas internas de la Web 2.0. Es necesario marcar la diferencia entre la Web 2.0, tal y como ya se ha señalado, esta Web 2.0 se usa para hacer referencias a herramientas interactivas empleadas en la red como blogs, micro blogs, redes sociales, podcasts y wiki, es decir, por medio de esas herramientas los ciudadanos tienen la posibilidad de interactuar, compartir experiencias o simplemente comentar sobre las políticas públicas por medio de plataformas que dispone.⁵⁰⁶

Cuando se hace mención a la Web, se está haciendo referencia a los sitios dispuestos en red, los cuales constituyen la primera entrada para los ciudadanos a la interacción en línea y que pueden contener algunas de las herramientas interactivas descritas anteriormente de la Web 2.0.

Desde hace tiempo atrás, la CGR ha venido trabajando en el fortalecimiento de su página Web o sede electrónica, al ser uno de los instrumentos que puede potenciarse más para que sea accedido por el ciudadano o cualquier parte interesada. En este sentido, el

⁵⁰⁶N. Karkin, Web 2.0 tools for Public Participation through Government Websites, *Gestión y Política Pública*, México, cide, Special Issue on Electronic Government, 2013, pp. 309-311.

funcionamiento de su sitio Web está regulado por medio de la R-DC-99-2018 de fecha 21 de setiembre de 2018 en donde se establece el marco normativo de su funcionamiento y se hace la diferencia de los diferentes sitios Web, en este caso se está haciendo referencia al que denominan “Sitio Web-Público”, definido como el punto de acceso centralizado a la información, servicios, productos y enlaces a los sistemas de registro y consulta que se ofrece a los usuarios externos y a la ciudadanía en general.⁵⁰⁷

El avance del sitio Web de la institución es evidenciado en la Memoria Anual del 2015, donde se indica que en la encuesta realizada ese año respecto a los sitios electrónicos de las instituciones públicas, la tercera parte de las personas encuestadas indica haber consultado la página Web de alguna institución pública costarricense durante los últimos doce meses. Llama la atención que las personas con mayor nivel educativo son quienes más consultan los sitios electrónicos de las instituciones públicas (65%), mientras que para las personas con educación primaria completa es del 15% y para quienes no completaron la educación primaria es apenas del 4%.⁵⁰⁸

La página Web se constituye en el medio por el cual la CGR divulga sus informes de fiscalización, así como videos y audios de los informes de fiscalización de mayor impacto. Aunado a ello, estos son difundidos a los medios de comunicación a los cuales se les atiende diversas consultas específicas, entre otros aspectos.

Todas estas fortalezas de la plataforma tecnológica al servicio directo de la ciudadanía y en sí para cualquier interesado, le ha otorgado a la CGR obtener una alta calificación y mantenerse en los primeros lugares del ranking de sitios Web oficiales de entidades públicas, promovido por la que era la Secretaría de Gobierno Digital con el apoyo del INCAE (4° lugar en 2013, 3° lugar en 2012). Dicho reconocimiento es seña de la prioridad que le da la institución a la participación ciudadana como factor de control.⁵⁰⁹

Parte de esa mejora continua, en el año 2017 obtiene una calificación de 81,78 en el Índice de Transparencia del Sector Público elaborado por la Defensoría de los Habitantes y el

⁵⁰⁷ Resolución DC-99-2018- Contraloría General de la República, Despacho Contralor del 21 de setiembre 2018.

⁵⁰⁸ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2015, Costa Rica, p. 28.

⁵⁰⁹ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2016, Costa Rica, pp. 235-236.

CICAP, marcándose como reto mantener o superar dicha calificación.⁵¹⁰ Cabe indicar que, según lo que se informa en la Memoria Anual 2018, la CGR mantuvo el cuarto lugar en el citado índice; sin embargo, su calificación aumentó a 84,48⁵¹¹ y en el 2019 alcanzó una calificación 86,86 mayor a la de períodos anteriores.⁵¹²

Todos esos reconocimientos otorgados no son más que el reflejo del compromiso asumido por la institución en procurar mejorar su sitio Web para que sea un instrumento que coadyuve a la participación ciudadana y por ende, al control social en la Hacienda Pública.

3.2.1.2 Información ciudadana

Es necesario proporcionar la información pública e integrar a la ciudadanía de forma sistemática y clara, por lo que no debe de haber ningún temor por facilitarla.⁵¹³ En todo caso, la información y la misma Hacienda Pública que describe esa información no es ni más ni menos que un activo de la colectividad, así fue afirmado por las jerarcas en la Memoria Anual de 2018⁵¹⁴.

En ese sentido, prácticamente en la mayoría de las memorias anuales que ha rendido la CGR, específicamente en el informe de labores, señala que uno de los principales medios de proyección de la CGR hacia la ciudadanía, para hacerla partícipe en la vigilancia de la Hacienda Pública, ha consistido en la divulgación de los informes de auditoría y otros productos de la fiscalización, entre estos se encuentra las mismas memorias anuales. Las memorias anuales se transforman en un instrumento que en los últimos años se ha visualizado el esfuerzo de difusión a través de los distintos medios de comunicación, haciendo que por esos medios de difusión se logre fortalecer la relación existente entre la agenda de fiscalización de la CGR y los requerimientos de acción del ciudadano y de otras partes interesadas en la vigilancia de los fondos públicos⁵¹⁵.

⁵¹⁰ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2017, Costa Rica. p. 183.

⁵¹¹ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2018, Costa Rica. p. 210.

⁵¹² Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2019, Costa Rica, p. 200.

⁵¹³ G. Moreno, Gabriel, El derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia. Una aproximación constitucional, Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad* No. 8, marzo – agosto 2015, pp. 93-125.

⁵¹⁴ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2018, Costa Rica.

⁵¹⁵ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2016, Costa Rica.

Además de los informes y memorias, se puede encontrar que la CGR pone a disposición del público en general una serie de servicios en línea con los que pueden mantenerse informados del quehacer institucional. El objeto de ello es colaborar y contribuir con la vigilancia proactiva del uso de los fondos públicos y para mejorar la gestión de la Hacienda Pública, contribuyendo de esta manera al control político y ciudadano. Aparte de los informes y memorias anuales, dentro de la información que se puede ubicar en la página Web, y que es de utilidad para el ciudadano, se encuentran los boletines informativos, el catálogo de trámites, datos abiertos, estado de los trámites, planes y proyectos, procesos de contratación, entre otros, toda esta información está dispuesta en la pestaña titulada “Contraloría Transparente”.⁵¹⁶

Otra información que está disponible es la pestaña llamada “Documentos emitidos recientemente”. Es un buscador de documentos donde encontrarán los documentos recientes emitidos por el ente contralor. Por medio de este buscador se puede realizar búsquedas rápidas y en tiempo real, permitiendo a los usuarios utilizar criterios de búsqueda según sus necesidades, además que da la posibilidad de buscar documentos con una opción de búsqueda avanzada mejorada.⁵¹⁷

Aunado a ello, también está la pestaña denominada “Publicaciones”, en dicha pestaña se puede observar diferentes documentos emitidos por la CGR, como Índice de Gestión Institucional, Índice de Gestión Municipal, Índice Institucional de Cumplimiento y la Revista de Derecho, entre otros.⁵¹⁸

3.2.1.3 Sistemas de información

En concordancia con lo antes expuesto, la CGR ha hecho esfuerzos para poner a disposición de la ciudadanía una serie de sistemas de información que coadyuven al análisis sobre el uso de los recursos públicos. Es importante aclarar que estos sistemas han sido creados con los mismos recursos de la CGR, es decir, *in house*, por lo que pueden conllevar algunas limitaciones.

⁵¹⁶ Contraloría General de la República, [Página Web], “Transparencia”.

⁵¹⁷ Contraloría General de la República, [Página Web], “ Buscador de documentos-CGR”

⁵¹⁸ Contraloría General de la República, [Página Web], “Buscador de documentos-CGR”

Estos sistemas de información son de acceso directo por medio de la mencionada página Web, entre estos sistemas están el Sistema de Información de Planes y Presupuestos (SIPP)⁵¹⁹, el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC)⁵²⁰, plataformas que permitieron habilitar la consulta denominada “Conozca en que se gasta su dinero”. Además de los anteriores, se puede consultar los Criterios y Pronunciamientos, el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM)⁵²¹ y el Sistema de Seguimiento de Disposiciones y Recomendaciones.⁵²²

Todos estos sistemas están dispuestos y disponibles para que puedan ser utilizados por los diferentes actores de la sociedad, con diversos objetos desde informarse de algún aspecto de su interés hasta para llevar adelante ese control ciudadano y despertar de la pasividad que a veces está el costarricense.

3.2.1.4 Formación ciudadana

La formación ciudadana es uno de los elementos esenciales para fortalecer las competencias de los ciudadanos y obtener una participación activa en la fiscalización de la Hacienda Pública y con ello fomentar el control social.

Es por esto que se afirma que la educación es esencial para el desarrollo de la personalidad humana, bajo el respeto de los derechos humanos, de la tolerancia entre los diferentes grupos (étnicos y religiosos) y el ejercicio de la paz.

Bajo este escenario, la formación ciudadana es de vital importancia, ya que producto de esta en definitiva se dará una mejor convivencia con la puesta en prácticas de valores y aceptación de diferencias, buscar un consenso en la tolerancia y respeto en estas prácticas.

⁵¹⁹ Suministra información sobre los ingresos y gastos, así como planes y resultados de ejecución de la mayoría de las instituciones del Sector público.

⁵²⁰ Recopila y presenta los datos sobre los procedimientos de contratación, agrupándolos por sectores, instituciones, procedimientos, adjudicatarios y subpartidas.

⁵²¹ Es un índice conformado por 61 indicadores a partir de la evaluación del periodo 2011, relativos al quehacer común de todos los gobiernos locales, organizados en los cinco ejes que conforman el SIIM. Cada uno de esos ejes se subdivide en áreas y en el caso del Eje 1, se divide adicionalmente en subáreas.

⁵²² Se puede consultar el estado de cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones que emite la CGR en sus informes de auditoría a las instituciones fiscalizadas.

Es así que existe un gran reto pues los sistemas deben de formar individuos libres, conocedores de sus derechos, promover los valores de respeto, convivencia, igualdad, diversidad, ejercicio, tolerancia, colaboración y consenso. En fin, la educación ciudadana se vuelve hoy en día en un medio de progreso social y de desarrollo personal para la humanidad y una forma de enfrentar las demandas de los desequilibrios sociopolíticos⁵²³.

Con la formación ciudadana no solo se da acceso a la información a la ciudadanía, sino también se generan espacios donde las personas pueden exponer sus expectativas y demandas, y con ello la CGR puede identificar cuáles áreas puede compartir o generar conocimiento a la población.

En la mayoría de las memorias de la CGR, las contraloras generales son claras de la importancia de generar conocimiento en la población que les permita ejercer correctamente un control social sobre la Hacienda Pública. En consonancia con ello, la CGR ha realizado diversas acciones, entre las que se puede citar:

- a) Formación a diversos grupos organizados en el uso de los sistemas de información de la CGR, así como de sus funciones principales, actividades que se desarrollan desde el año 2015.⁵²⁴
- b) Visitas a centros educativos públicos y privados, donde se comparte con los estudiantes sobre las funciones y sistemas de información de la CGR, en ese mismo sentido, se recibe a estudiantes universitarios y de secundaria.
- c) En convenio con otras instituciones como el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, la CGR, en conjunto crearon un módulo educativo en formación cívica para estudiantes de noveno año del país, a efecto de formarles en derechos y deberes de los ciudadanos, formas de control ciudadano y sobre las entidades encargadas de control en el país.⁵²⁵
- d) Otros de los aspectos que tiene la CGR a disposición de la ciudadanía son cursos de formación como es el curso "Cada uno cuenta". El objetivo del curso es crear un

⁵²³ M. Bejas, J. Lozada y E. Zarraga, La educación y la formación ciudadana para el siglo XXI en Venezuela y la obsolescencia de los contenidos de aprendizaje en las Ciencias Sociales, *Omnia*, vol. 23, núm. 1, January-april, 2017, p. 88.

⁵²⁴ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2015, Costa Rica.

⁵²⁵ CONAMAJ, [Página Web], *Módulo de mediación pedagógica para la tercera unidad de Educación Cívica de 9º año Dirigido a docentes de Educación Cívica*.

espacio de aprendizaje dirigido a la población costarricense y servidores públicos interesados en el fortalecimiento de capacidades técnicas y operativas para la participación y el control ciudadano. El curso se conforma de siete (7) módulos, a saber: Vivir la democracia, El pueblo como gobernante y controlador, Nuestro Estado, Participación ciudadana, ¿Qué es lo público?, La corrupción: un mal que nos aqueja y Herramientas para actuar y ejercer control ciudadano. Algo que se plantea con este curso es que se brinda la opción a los participantes para que pueden elegir por solo aprobar el curso u optar por una certificación. Según indica la entonces subcontralora, los ciudadanos que elijan la certificación ingresarán en una base interna de datos que puede ser de utilidad para las distintas labores de esta dependencia de ser que requiriera la colaboración de ciudadanos en actividades que se programen dentro del ejercicio de la labor ordinaria de la CGR.⁵²⁶

- e) En esta misma línea y bajo el Programa de Vinculación Ciudadana “Juntos somos más”, se dispuso del primer manual digital e impreso para la fiscalización del ciudadano denominado “Construyamos nuestra democracia: Herramientas para la participación y control ciudadano”. El manual cuenta con cinco (5) módulos a saber: Vivir la democracia, Participación ciudadana, ¿Qué es lo público?, La corrupción un mal que nos aqueja y por último, las Herramientas para el control ciudadano. El manual se desarrolla a través de un aula de clase donde se formula historias que conducen al lector a obtener conocimientos para una participación ciudadana y por ende un control social.⁵²⁷
- f) Bajo el mismo programa de “Juntos somos más”, se crean las Jornadas de Reflexión sobre la Hacienda Pública, en procura de habilitar un espacio que permita el intercambio de opiniones y experiencias de diversos actores, acerca de la incidencia de la participación ciudadana en la gestión pública costarricense. Dentro de los objetivos de las jornadas se encuentra habilitar mecanismos efectivos para el intercambio de posiciones acerca de la incidencia ciudadana en la gestión pública nacional e identificación de prácticas institucionales para la promoción y participación ciudadana en la gestión pública, entre otros. A esta fecha se han llevado dos

⁵²⁶ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 55-56.

⁵²⁷ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 55-56.

jornadas de reflexión, una respecto al impacto de la incidencia de la participación ciudadana en la eficiencia de la gestión pública (2018) y la del año 2019 sobre la innovación pública: promotora de eficiencia en la gestión pública. Estos espacios multisectoriales permiten reflexionar y escuchar las diferentes propuestas, lo que permite innovar la forma de hacer las cosas, la de relacionarse y de gestar con la ciudadanía.⁵²⁸

3.2.2 Mecanismo de participación de la Contraloría General de la República

3.2.2.1 Denuncia

La denuncia ha sido definida como el medio dispuesto para que los ciudadanos puedan poner en conocimiento hechos que se consideran irregulares o ilegales a efecto de que las instituciones públicas ejerciten las competencias disciplinarias que ostentan.

Es así que la denuncia ciudadana es la descripción de los hechos que muestran una irregularidad de los servicios públicos o ciudadanos vinculados al manejo, uso de los recursos y el patrimonio del Estado. Se afirma que el instrumento de la denuncia además de promover la participación ciudadana, es uno de los mecanismos de participación ciudadana, considerado así dentro de la esfera del control y fiscalización de políticas públicas, es decir, uno de los medios de control ciudadano indirecto.

Es tan relevante el instrumento de la denuncia que el ordenamiento jurídico admite la denuncia como un mecanismo de participación ciudadana, y es que en el artículo 3 del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública señala que el derecho a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción se fundamenta en cuatro aspectos el libre acceso a la información, la educación, la organización y por último, en el poder ciudadano de denuncia.⁵²⁹

⁵²⁸Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 58-61.

⁵²⁹ CM. González Barrantes, Procedimiento de atención de denuncias ante la Contraloría General de la República ", *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, no. 1, CGR, Costa Rica, 2013, pp. 62-63.

La denuncia es uno de los medios por el cual las personas acceden a las instituciones a denunciar presuntos hechos irregulares. En el caso de las EFS se considera un mecanismo de participación dispuesto para la ciudadanía. Cabe aquí indicar que la denuncia en sí es un derecho de la persona de manifestar cualquier acto de corrupción o contrario a derecho antes las instancias correspondientes, por lo que no implica en sí mismo un mecanismo, pero, sí lo que debe de existir es un compromiso por parte de las autoridades de las instituciones de tener los espacios correspondientes para que los interesados en interponerlas tenga las facilidades y los medios para hacerlo, de una forma sencilla, clara y ajustada a todas las garantías establecidas para su interposición.

En el caso de la CGR, existe un área especializada para detectar e investigar posibles irregularidades y actos de corrupción en la Administración Pública, por medio de un proceso constante de monitoreo y fiscalización de la Hacienda Pública. En el artículo 12 del Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República se le dispone entre otras funciones el recibir, registrar, investigar y dar trámite a las denuncias que ingresen a la Contraloría General según lo dispongan el marco legal y los criterios o políticas institucionales.⁵³⁰

En ese sentido y para dar un mayor acceso a la ciudadanía, la página Web de la CGR se dispone un espacio para interponer y consultar sobre las denuncias, facilitando con ello el acceso a las personas.⁵³¹ Como parte de los informes de labores que presentan año a año las jerarcas, puede observarse la cantidad de denuncias presentadas, tramitadas, y archivadas por dicha área. Sin embargo, en una de las encuestas realizadas por la CGR, se dice que el 84% de los encuestados desconoce cómo debe hacer una denuncia de corrupción, además, que el mecanismo de la denuncia es considerado como la primera acción que se puede acceder como sociedad para evitar que se diera un acto de corrupción (23% de los encuestados).⁵³²

⁵³⁰Contraloría General de la República, [Página Web], Organigrama de denuncias e investigaciones. Costa Rica.

⁵³¹Contraloría General de la República, [Página Web], Denuncias electrónicas, Costa Rica.

⁵³²Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2016, Costa Rica.

Bajo esta misma línea, y con la intención de valorar si lo expuesto en dicha encuesta por los ciudadanos se mantenía o había variado. Se consultó por medio de correo electrónico al gerente del Área de Denuncias e Investigaciones que: "...si me podrían facilitar los números de los últimos 4 años (2015-2019), las cantidades de denuncias interpuestas por particulares (ciudadano), cuántas de esas denuncias pasaron a fase de investigación y si alguna terminó en una investigación preliminar."⁵³³ En ese sentido, según los datos que se suministraron por esa gerencia, se tiene que en estos cuatro años los ciudadanos han interpuesto un total de 3079 denuncias, de las cuales solo 537 superaron el filtro de admisibilidad y de estas solo 138 terminaron con informe de investigación preliminar para que de conformidad con la normativa correspondiente se valore la apertura de un procedimiento administrativo.⁵³⁴

Estos datos evidencian que la ciudadanía tiene conocimiento del instrumento de la denuncias, como una acción que coadyuva a evitar actos de corrupción: sin embargo, también se establece que existe una carencia respecto a los requisitos del instrumento, lo que conlleva a una falta de capacitación sobre la interposición de la denuncia, pues la cantidad de denuncias interpuestas que no pasaron el filtro de admisibilidad responde a un 83% (un porcentaje muy alto) y las que terminaron en un informe de investigación preliminar fueron únicamente un 4 % (lo que evidencia la necesidad de formación), lo que en definitiva es un campo que la CGR debe de considerar para lograr denuncias de mejor calidad de parte de la ciudadanía y un aliado en el control de la Hacienda Pública.

3.2.2.2 Encuestas

Con la consigna de continuar con el esfuerzo de supervisar la eficiencia en la gestión pública, propiciando resultados concretos que logren impactar en la calidad de vida de las personas. Se presenta como un elemento nuevo y fundamentado en el Plan Estratégico

⁵³³Correo remitido el 21 de julio 2020 al Licenciado Rafael Picado López, Gerente del Área de Denuncias e investigaciones de la Contraloría General de la República. Ver Anexo No. 2 [Área de Denuncias, CGR, <rafael.picado@cgr.go.cr>. "Consulta sobre datos de denuncias interpuestas por particulares". [Correo electrónico]. Fecha de envío: 24 de agosto de 2020.

⁵³⁴Se debe mencionar que en la información suministrada por la Gerencia no se indicó cuál fue la suerte del resto de las denuncias que no pasaron el filtro de admisibilidad, las razones pueden ser varias como que no fuera de la competencia de la CGR el objeto de la denuncia, que fuese trasladada la denuncia a otra instancia (Auditoría Interna u otra Administración Pública), entre otros aspectos.

Institucional 2013- 2020, que la CGR llevará adelante encuestas nacionales para obtener el sentir de la ciudadanía costarricense en diversas materias (prevención de la corrupción, percepción de la transparencia y de los servicios públicos). La obtención de la información será por medio de una entrevista telefónica, a partir de marcos muestrales dirigidos a la ciudadanía.

Los resultados obtenidos *a posteriori* a la aplicación de la encuesta se convierten en insumos importantes para la fiscalización superior de la Hacienda Pública y constituyen un aporte para el control ciudadano y el control político de la Asamblea Legislativa.⁵³⁵ De los temas encuestados a efecto de esta investigación cabe destacar los de transparencia y percepción de la corrupción.

La Memoria 2016 contiene un capítulo denominado la “Prevención de la corrupción: una prioridad estratégica para el bien común” de ahí que la encuesta se enfoca en esta temática, que se llevó adelante en febrero del 2017.

Uno de los datos interesantes de la encuesta y de rescate para esta investigación es la pregunta respecto a quién consideraba responsable para evitar que se diera un acto de corrupción en el sector público, a lo que el 44% respondió que al mismo sector público, un 25% eligió que el responsable es la ciudadanía, 14% las empresas privadas y un 13% responde que es una labor de todos.

Uno de los aspectos que resaltan las autoridades de la CGR es la necesidad en la educación ciudadana en ética y valores y por ende, en la valoración de la implementación de una política de formación e inclusión de la ética en el sistema educativo formal, bajo la premisa de que la educación, acompañada de valores desde la primaria, es fundamental para generar ciudadanos íntegros.⁵³⁶

Por su parte, en cuanto a los datos arrojados en la Memoria 2019 y la encuesta que se corrió en febrero 2020, se observa que hay una diferencia en cuanto a quién es el responsable de evitar los actos corrupción, pues a diferencia del año 2017, esta vez la ciudadanía considera que ellos son los principales responsables de prevenir la corrupción

⁵³⁵ Contraloría General de la República, [Página Web], “Publicaciones”.

⁵³⁶ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2016, Costa Rica.

con un 64,7%, pasando a un segundo lugar el sector público 23,6% y conservando las empresas privadas el tercer puesto con 2,2%.⁵³⁷

En la Memoria Anual de 2018, la encuesta se centró en el tema de la transparencia. En dicha memoria se consigna la necesidad de mejorar el acceso de la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para lograr una gestión pública abierta en procura de incrementar los esfuerzos de vigilancia cuando el control administrativo tradicional pueda resultar insuficiente para prevenir o detectar la corrupción, de modo que, por medio de los controles ciudadanos se pueda provocar un cambio en los incentivos que enfrentan los agentes públicos y privados.

Los resultados obtenidos en esta oportunidad son interesantes en cuanto a lo que arroja esta investigación. Por ejemplo, el 78% de los ciudadanos es consciente acerca del deber del sector público de dar explicaciones sobre sus resultados. Respecto al acceso a la información, el 56% de los encuestados tienen conocimiento del derecho que tienen de pedir explicaciones sobre los resultados obtenidos, un 43% acerca del derecho de solicitar información presupuestaria de las instituciones públicas, un 30% para tener información sobre los salarios públicos.

En cuanto a la consulta del tema de la participación ciudadana sobre la gestión de la Hacienda Pública, el 37% de las personas considera que la participación ciudadana es buena o muy buena. Se evidenció que más personas se acercaron a las municipalidades y a las instituciones públicas a solicitar más información, lo que implicó un incremento de las percepciones de las acciones de participación (audiencias, presentación de reclamos, quejas y sugerencias). En cuanto a la organización comunal, el 71% conoce de la existencia de grupos organizados en su comunidad y el 48% dice que ha asistido o los ha utilizado alguna vez.

Aun así persiste el desconocimiento ciudadano acerca de sus derechos de participación, ejemplo, solo el 46% menciona conocer que el sector público debe incluir a la ciudadanía en elaboración de planes o presupuestos y solo la mitad sabe que tiene el derecho constitucional de participar de las decisiones del sector público, es decir, un 23%.

⁵³⁷ Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2019, Costa Rica.

De los resultados de estas encuestas y tal como se indicó por parte de las jerarcas de la CGR, es claro que existe una necesidad de que la Administración Pública asuma de manera activa los procesos de formación y acercamiento con la ciudadanía, que permitan generar mayor evolución del control social, dado que la ciudadanía no cuenta con el conocimiento y las herramientas que le permitan el ejercicio de una petición de cuentas efectiva, del control ciudadano sobre lo que sucede en el sector público y sobre los resultados obtenidos de la gestión de la Hacienda Pública.

En ese sentido, las contraloras afirman que las respuestas recibidas de los encuestados significan para la CGR un terreno fértil para emprender acciones de motivación, capacitación y fortalecimiento del poder ciudadano sobre la gestión de la Hacienda Pública, pues parece que no es apatía e indiferencia, sino pareciera ser que falta de conocimiento, información y las condiciones necesarias para lograr que la contraparte civil interactúe e indique la dirección de las políticas públicas, de manera que genera el mayor valor público e incluso que fomente la innovación requerida para los cambios que necesita el sector público costarricense.⁵³⁸

Agregan que para lograr esto se requiere un cambio cultural a nivel social y una estrategia del Estado que promueva en la enseñanza formal e informal, el conocimiento de los deberes y derechos ciudadanos a la hora de gestionar la Hacienda Pública. Establecen que la ciudadanía integrada no requiere permiso para solicitar una información y tampoco debe enfrentar al sector público con antagonismo, sino con total soltura y confianza en que la información y las reacciones que obtendrá son una respuesta razonada y proporcional a su requerimiento.⁵³⁹

⁵³⁸Entre las acciones concretas que se deben de desarrollar, señalan que se debe de diseminar y explicar de forma comprensible su funcionamiento, la correcta utilización de la basta información pública y la convocatoria y escucha efectiva y real, en etapas propicias de toma de decisiones, principalmente a la hora de formular los planes y los presupuestos públicos, entre otras acciones más. Además de divulgar y educar en cuanto a los derechos ciudadanos y las garantías legales existentes, pues el desconocimiento ciudadano limita la participación de los mismos en la gestión de Hacienda Pública.

⁵³⁹Contraloría General de la República, [Página Web], Memoria Anual 2019, Costa Rica.

3.2.2.3 Redes sociales

La innegable evolución tecnológica y la interconectividad mediante redes sociales son en definitiva elementos que propician la mayor participación ciudadana, lo cual obliga a la institucionalidad pública a generar verdaderos espacios para que la ciudadanía pueda interactuar. Al respecto, tal y como se indicó en el capítulo anterior, las redes sociales hoy por hoy son uno de los mecanismos más utilizados para la participación ciudadana y el control social.

La Contraloría General no ha sido la excepción en la utilización de los recursos tecnológicos, puso a disposición de la ciudadanía las redes sociales. En el caso de YouTube y LinkedIn se unieron a la red a partir del 13 de julio del 2013⁵⁴⁰, Twitter en diciembre 2014,⁵⁴¹ con el objeto de estar en una mayor comunicación e interacción con la ciudadanía.

Además, en el año 2003, la CGR crea una aplicación gratuita con la que se puede acceder a una serie de información actualizada de la CGR de manera sencilla y hasta los presentar denuncias.

La incursión de estas redes es razonada por parte del órgano contralor, en el caso de YouTube es por el recurso audiovisual, Twitter por la inmediatez y LinkedIn por el contenido.⁵⁴²

3.2.2.4 Juntos somos más

Después de llevar varias actividades de formación ciudadana y diferentes investigaciones sobre mecanismos de participación ciudadana, en el año 2016 se estatuye el primer programa de vinculación ciudadana de la CGR, denominado “Juntos somos más”, el cual ha promovido la generación de agentes de cambio (sean, ciudadanos comprometidos y organizados, así como menores de edad) que innoven la forma en que pueden gestar el

⁵⁴⁰ Contraloría General de la República, [Página oficial de YouTube].

⁵⁴¹ Contraloría General de la República, [Página oficial de Twitter].

⁵⁴² Información remitida por correo electrónico de la encargada de la Prensa de la Contraloría General de la República, del 24 de agosto 2020. Ver Anexo No. 3. Contraloría General de la República, <mariela.azofeifa@cgr.go.cr >. “Consulta”. [Correo electrónico], fecha de envío 24 de agosto 2020.

control social de la Hacienda Pública. El inicio del programa queda evidenciado en la Memoria Anual de 2016 y de ahí en adelante se prosiguió informando sobre los avances del proyecto en las siguientes memorias anuales.

El primer programa de vinculación ciudadana tiene tres proyectos y de ahí se han desarrollado otros más como parte de las necesidades que han ido surgiendo para llegar a la ciudadanía. En la memoria de “Juntos somos más”, se dividen estos proyectos en cuatro áreas, tal y como se consignó en la Memoria Anual 2019 la primera área: 1) Proyecto Cada uno cuenta, segunda área con los Proyectos Galardón de la Probidad y Contralores Juveniles. Tercer área: Desarrollo e implementación de herramientas digitales y virtuales para coadyuvar con la mayor extensión posible de la formación ciudadana en fiscalización de la Hacienda Pública, y, por último, el área Generación de encuentros de reflexión multisectorial sobre temas de impacto para promover una gestión pública eficiente. En cuanto a la tercera y cuarta área, han sido ya desarrollados en este punto de la investigación, por lo que acá solo se procederá a desarrollar la primera y segunda área.

3.2.2.4.1 Proyecto Cada uno cuenta

Con este proyecto se busca formar, fomentar y desarrollar la participación activa, responsable e inclusiva de los ciudadanos y habitantes de la República en general en la cofiscalización y cogestión de la Hacienda Pública. El proyecto tiene por finalidad formar a un grupo de ciudadanos como agentes de cambio y de involucramiento para coadyuvar en la fiscalización de la Hacienda Pública, para promover la cogestión como medio de búsqueda de soluciones a problemas comunes que tienen incidencia directa en la Hacienda Pública.

Este proyecto se realiza a través de tres fases. La primera fase es de formación y designación de un grupo de trabajo. A ese grupo representativo de líderes comprometidos de la comunidad se les capacita en derechos y deberes de los ciudadanos y medios para ejercer el control e institucionalidad existente en el país. Terminada la capacitación, se conforma un grupo de representantes de los presentes como “grupo coordinador” y de ese grupo se designa un coordinador que será el enlace con la CGR. Algo relevante de esta primera fase es que los asistentes definen un asunto preciso que deseen analizar

conjuntamente con las autoridades locales en la mesa de trabajo, para ello trabajan una propuesta de soluciones puntuales que de previo se remite a las autoridades del caso.

Por su parte, la segunda fase es lo que denominan “Mesa de trabajo”, en ella el rol de la CGR es de testigo. Las partes (grupo coordinador y autoridades locales) conversan sobre el asunto en cuestión y llegan un acuerdo de forma cocreativa y colaborativamente. Dicho acuerdo es firmado por las partes como muestra fehaciente de su compromiso.

La última fase es el seguimiento que da la CGR con el grupo coordinador respecto a las actividades acordadas y asumidas por las partes. Para concluir, se realiza una mesa de trabajo final en donde se revisan los resultados y se concluye con el trabajo.⁵⁴³

Además de lo anterior, este proyecto lleva adelante formaciones ciudadanas, las cuales se han llevado a diversas comunidades con la participación de muchos ciudadanos, como la solicitud por parte de la comunidad de Ciudad Cortés, ahí se trabajó con unas 70 líderes de la comunidad para formarles con conocimiento sobre sus derechos y deberes como ciudadanos, así como del presupuesto municipal, contratación administrativa, entre otros temas de su interés.

Otras de las formaciones llevadas adelante fueron en el año 2018 el proyecto Cada uno cuenta, trabajó con las personas de distintas comunidades vulnerables, específicamente en la comunidad indígena de Bribri y la comunidad de Río Blanco, ambas de la provincia de Limón. En dicho encuentro se dio una charla para empoderarlos en sus derechos y deberes como ciudadanos. Pero uno de los aspectos diferentes es que por primera vez se fue a una comunidad para informar sobre el resultado y las disposiciones emitidas por la Contraloría

⁵⁴³Se han llevado tres proyectos de “Cada uno cuenta” desde el año 2016, con resultados muy satisfactorios. En el año 2016 se llevó el proyecto a la Laguna de Turrubares, como plan piloto denominado “Cada uno cuenta: Aprende y actúa por una comunidad limpia. Problema recolección de residuos”, el piloto se llevó a ese lugar por un estudio transversal que realizó la CGR a las 81 Municipalidades del país sobre la implementación de la Ley de Residuos Sólidos. El segundo proyecto se llevó adelante en el año 2017 en la comunidad de la Aurora de Heredia, “Cada uno cuenta: Juntos por el resguardo de las áreas verdes de la comunidad”. Ambos proyectos culminaron sus tres fases en donde los ciudadanos comprendieron sus derechos, sus deberes como ciudadanos, así como el valor del diálogo, la propuesta y el control que pueden ejercer por sí mismos, ante las autoridades locales. En el año 2018 se llevó adelante otro proyecto, esta vez en la comunidad del Carmen de Cartago, Cada uno cuenta: Juntos por una mejor comunidad, donde se desarrolló únicamente la I Fase del proyecto, quedaron pendientes el desarrollo de las otras fases del proyecto.

General en los informes DFOE-AE- IF-007-2018 y el DFOE- AE- IF-008-2018, donde se les instó a ejercer el control social para motivar el cumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones emitidas.⁵⁴⁴

3.2.2.4.2 Galardón de la probidad

Este proyecto se creó con el propósito de lograr una acción disruptiva en pro de una futura ciudadanía intolerante a la corrupción. Es así, que la CGR asumió el reto de gestar acciones preventivas y de formación ciudadana para el desarrollo de un mecanismo de responsabilidad social. Cabe destacar que este proyecto es de creación propia, no posee antecedentes similares en otras latitudes.

El proyecto aspira a impactar la comunidad nacional a través de la formación en valores de los menores, como sembrero que contribuya a generar una nueva ciudadanía, de ahí que este dirigido a todos los integrantes de centros educativos de educación primaria del país.

Su objetivo es desarrollar en poblaciones estudiantiles procesos de concientización, mediante vivencias prácticas, que permitan la interiorización y construcción de los principios inmersos en el valor de probidad, es decir rectitud, buena fe, no discriminación, uso eficiente de recursos y legalidad, mediante actividades que generen hábitos en los niños y con ello generar la habitualidad en la realización de estos. Pasado los tres años los centros educativos pueden optar por la certificación de Centro Educativo Probo del país que se lleva adelante con el Ministerio de Educación Pública (MEP).

Al año 2019, la CGR junto al MEP han certificado como centros educativos probos del país a 4 escuelas, que lograron culminar el proyecto en sus tres años.⁵⁴⁵⁵⁴⁶

3.2.2.4.3 Contralores juveniles

Este proyecto busca formar, fomentar y desarrollar la participación activa, responsable e inclusiva de los estudiantes de educación secundaria del país. Esto se logra mediante la

⁵⁴⁴ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 21-26.

⁵⁴⁵ Al 2019 han participado 21 escuelas en el proyecto, las cuales han realizado 2593 actividades y se ha impactado 20430 estudiantes de primaria del país.

⁵⁴⁶ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 33-42.

conformación de un grupo de jóvenes líderes que se constituyen en agentes de cambio respecto a los restantes estudiantes y a su entorno. Busca generar intolerancia a la corrupción por medio de la vivencia del valor probidad y sus principios en los jóvenes de 13 a 17 años de todos los colegios y liceos del país, ello por medio de acciones lúdicas y vivenciales de proyección estudiantil y comunal para la vivencia en valores y la práctica de una ciudadanía activa (como individuos tanto gestores vigilantes de los recursos y servicios públicos).

Para ello, estos jóvenes conforman la “Contraloría Estudiantil”, en la cual se ejerce una serie de acciones desde la formación en derechos y valores, el desarrollo de destrezas para el ejercicio del control social dentro de su realidad (veedurías estudiantiles) y la implementación de actividades gestoras para la realización del bien común y la prevención de la corrupción, así como medio para informar y rendir cuentas sobre su labor a los demás.^{547 548}

3.2.2.4.4 Ejes de fiscalización ciudadana

Este representa uno de los mayores desafíos de la CGR, pues representa orientar el proceso de la fiscalización para que la ciudadanía pueda aportar en él. La vinculación de la CGR con las diferentes partes interesadas ha ido desarrollándose paulatinamente. En el caso de la CGR, estos espacios se han dado en las etapas de planificación y examen. Las técnicas utilizadas varían de acuerdo con el estudio de auditoría y el tema de estudio, desde una encuesta (técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características⁵⁴⁹), entrevistas (se define como una reunión para conversar e intercambiar información entre el entrevistador y el entrevistado, a través de las preguntas y respuestas se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema específico. Existen diferentes

⁵⁴⁷Al año 2019 han participado en el proyecto Contralores Juveniles 29 colegios con 938 contralores juveniles que realizaron 144 actividades y han impactado a 25951 estudiantes de sus colegios.

⁵⁴⁸Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 44-52.

⁵⁴⁹J. Casas Anguita, J.R. Repullo Labrador y J. Donado Campos, La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I), *Aten Primaria* 31(8), 2003, p. 527.

tipos de entrevistas, pueden ser estructuradas, semiestructuradas y no estructuradas o abiertas⁵⁵⁰), visitas de campo o inspección (es el examen ocular de activos, obras, documentos y valores, busca establecer la existencia y autenticidad, es una técnica que mucha utilidad en las auditorías⁵⁵¹), talleres y focus group (entendido como grupos de discusión focalizados en un tema o en una serie de preguntas concretas y la moderación es directiva⁵⁵²) con la participación de actores relevantes para la auditoría.

También se ha tomado en consideración el aporte de los actores institucionales desde técnicos hasta los mismos jefes, se ha incorporado a su vez la percepción de los mismos usuarios de las instituciones que fiscalizan. Mediante el empleo de diferentes técnicas cualitativas, las auditorías realizadas en el sector de servicios ambientales y energía han recurrido a diversos actores sociales, académicos, científicos especializados, así como institucionales tanto del sector municipal como nacional para obtener insumos relevantes para las fiscalizaciones realizadas. De seguido, se describen algunas de las experiencias en donde la CGR ha tomado en cuenta a las diferentes partes en sus estudios de fiscalización, sin que ello signifique que son los únicos casos en los cuales se ha llevado está práctica.

Mediante el informe DFOE-SAF-IF-00009-2017 denominado: “Informe de auditoría operativa sobre la eficacia de la gestión de la Dirección de Servicio al Contribuyente de la Dirección General de Tributación”. En lo que se refiere a la metodología aplicada, se indica que se realizó un sondeo denominado “Encuesta de satisfacción con el servicio al contribuyente del Ministerio de Hacienda”, este se aplicó mediante un cuestionario enviado por correo electrónico a todos los agremiados de cada Colegio Profesional, y la información solicitada fue estrictamente confidencial. El cuestionario mediante el cual se recolectó la información constaba de 26 preguntas, fue aplicado entre el 20 de octubre y 10 de noviembre de 2017 y fue respondido por un total de 4321 personas.

⁵⁵⁰R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, M. Baptista Lucio, *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill, 2014, p. 403.

⁵⁵¹C. Pereda, *Técnicas y procedimientos aplicables a la auditoría del medio ambiente*. Quipukamayoc, 2014, p. 14.

⁵⁵²T, Cabiria, El "focus group": nuevo potencial de aplicación en el estudio de la acústica urbana, *Athenea* 12(2), 2012, p. 129.

Dentro de las conclusiones que se arribaron en este informe, se toman en consideración todos los cuestionarios y por ende el conocimiento de los usuarios al señalar que existe poco conocimiento de los canales de la Dirección de Servicio al Contribuyente, además que se evidenció un bajo nivel de satisfacción con el servicio recibido, esto afecta la calidad de mismo.⁵⁵³

Otro de los acercamientos de la CGR en incorporar a la ciudadanía, en la etapa de la planificación, es el esfuerzo que se hace en el informe No. DFOE-IFR-IF-00008-2018 “Informe de auditoría de carácter especial sobre los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) en la red vial nacional”. Ahí se llevó adelante un taller denominado “Expropiaciones: perspectivas y acciones para mejorar su gestión a corto y mediano plazo”, el mismo se ejecutó en las instalaciones de la Contraloría General, el 20 de julio de 2018, con participación de funcionarios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), CONAVI (incluyendo personal de las Unidades Ejecutoras del Primer Programa de Infraestructura Vial, del Programa de Obras Estratégicas de Infraestructura Vial, del Corredor Vial San José-San Ramón y de la Ruta Nacional N.º 32), el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme UCR), la Procuraduría General de la República (PGR), de la Unidad Ejecutora del Corredor San José-San Ramón del Banco de Costa Rica y la Unidad Ejecutora del Programa de Infraestructura de Transporte (PIT) y del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Este taller fue un insumo valioso para el desarrollo de la auditoría, ya que permitió que los participantes de la administración auditada conocieran la factibilidad en aplicación de los diferentes mecanismos, herramientas, productos y metodologías, y más importante aún, la necesidad de instaurarlos en función de las necesidades de cada organización.⁵⁵⁴

⁵⁵³ Contraloría General de la República, [Página Web], División de fiscalización operativa y evaluativa área de Fiscalización del Sistema de Administración Financiera, 2017.

⁵⁵⁴ Contraloría General de la República, [Página Web], Informe de auditoría de carácter especial sobre los procesos de adquisición del derecho de vía y relocalización de los servicios de interés público para los proyectos que ejecuta el CONAVI en la red vial nacional, 2018.

En esta misma línea, mediante el informe DFOE-PG-IF-00004-2019⁵⁵⁵, denominado: “Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de los procesos de acreditación que realiza el ente costarricense de acreditación (ECA)”. Para este estudio una de las herramientas utilizadas en la auditoría fue la del grupo focal, el cual consistió en la realización de una sesión de trabajo con funcionarios de los organismos de evaluación de los sujetos a la acreditación, entes participantes del Sistema Nacional para la Calidad y con conocimiento en el tema de la acreditación de laboratorios de ensayo, calibración y clínicos, con el fin de conocer las partes interesadas y sus opiniones en cuanto al tema, y de esta manera recolectar datos que sirvieran de insumo para el estudio. Aspecto que en definitiva contribuyó a la obtención de un conocimiento más sólido del tema objeto de estudio y del desarrollo de la acreditación en Costa Rica.⁵⁵⁶

Uno de los acercamientos diferentes es el caso del informe DFOE-AE-IF-00008-2018 “Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables”.⁵⁵⁷ En dicho estudio se fiscalizó la eficacia y eficiencia del Estado (AYA) en la prestación del servicio, partiendo de lo dispuesto en la Agenda 2030 y del Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 6 (Agua limpia y saneamiento). Esta experiencia permitió obtener de primera mano al inicio del estudio la percepción de los administradores y beneficiarios del servicio. Una vez emitido y notificado el informe, tal y como se comentó anteriormente, por medio del proyecto “Cada uno cuenta”, se visitó la comunidad y además de empoderarles en sus derechos y deberes como ciudadanos, se les dio a conocer los resultados obtenidos del informe y cómo ellos podían coadyuvar en que las disposiciones fueran acatadas por la Administración Pública. Esta es considerada una experiencia exitosa de participación por parte de la CGR, la cual se explicará con más detalle más adelante.

⁵⁵⁵ El periodo de análisis de la auditoría comprendió los años 2016 y 2017 y se amplió en los casos en que se consideró necesario.

⁵⁵⁶ Contraloría General de la República, [Página Web], Informe de auditoría de carácter especial sobre la gestión de los procesos de acreditación que realiza el ente costarricense de acreditación (ECA), 2019.

⁵⁵⁷ Contraloría General de la República, [Página Web], Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables, 2018.

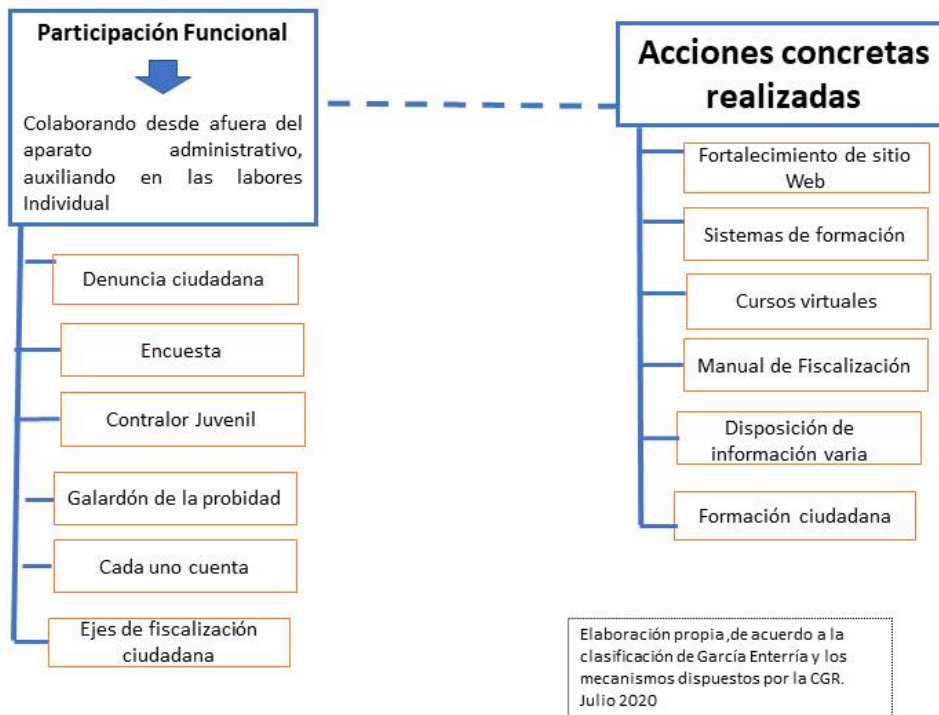
Otro de los ejemplos es el “Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia de los Centros de Educación y Nutrición; Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI) en la atención integral de los niños y niñas de 0 a 4 años”.⁵⁵⁸ En este caso, el Área de Sociales realizó encuestas a personas que en su hogar algún niño o niña ha recibido el Servicio de Atención y Protección Infantil en los centros especializados de atención, para ello dicha área ejecutó una encuesta telefónica a 216 personas, en donde se preguntaba si en su hogar algún niño o niña recibe o recibió durante al menos un mes el servicio de Atención y Protección Infantil en los CEN-CINAI del país. El uso del sondeo tuvo como finalidad conocer la opinión sobre el servicio que brindan estos centros.⁵⁵⁹

Estos mecanismos dispuestos por la CGR para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a la participación pueden clasificarse en participación funcional, el resto se consideran acciones concretas desplegadas para el desarrollo de una participación ciudadana. Siguiendo la línea de esta investigación, de seguido se aporta un esquema de estos instrumentos para una mejor comprensión de los mismos.

⁵⁵⁸ Contraloría General de la República, [Página Web], Informe de auditoría operativa sobre la eficacia y eficiencia de los Centros de Educación y Nutrición centros Infantiles de Atención Integral (CEN CINAI) en la atención integral de los niños (as) (as) de 0 a 4 años, 2019.

⁵⁵⁹ El período del estudio fue del 01 de enero al 31 de diciembre del 2018.

TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



3.3 Casos de éxitos de participación ciudadana en la Contraloría General de la República

Partiendo del concepto de participación ciudadana que se ofrece en la Memoria Anual 2015, la cual la definen como la implicación de los ciudadanos y otros actores “...en la tarea de gobernar, lo que **implica la formulación y análisis** de políticas públicas, en los procesos democráticos y en la **toma de decisiones**, así como el proveer al Gobierno **los beneficios de su experticia colectiva y la información que poseen.**” ⁵⁶⁰ (El resaltado no pertenece al texto original)

Del concepto anterior se destacan dichas palabras las que vienen a dar contenido a la verdadera participación, pues no solo implica tener la información, sino el de formular,

⁵⁶⁰Contraloría General de la República, Memoria Anual 2015, Costa Rica.

analizar y tomar decisiones en las políticas públicas. En virtud de ello, se considera que de los mecanismos dispuestos por la CGR y los resultados que han dado, hay dos de ellos que se llevaron adelante y se consideran experiencias que de seguido se desarrollan.

3.3.1 Cada uno cuenta

Como se ha indicado anteriormente, este proyecto tiene por finalidad formar un grupo de ciudadanos como agentes de cambio y de involucramiento, para coadyuvar en la fiscalización de la Hacienda Pública y para promover la cogestión como medio para ofrecer soluciones a problemas comunes que tienen incidencia directa de esta.

El proyecto arranca a finales de 2015 con un plan piloto denominado: “Cada uno cuenta: Aprende y actúa por una comunidad limpia. Problema Recolección de residuos” se llevó a cabo en la comunidad de Lagunas del barro en Turrubares.⁵⁶¹

En esta circunstancia, tal y como lo apunta la entonces subcontralora, “Cada uno cuenta” vino a servir como medio, no solamente para formar a los habitantes sino, además, para brindar por medio de la mesa de trabajo una probable solución ante las autoridades locales.

La primera fase se ejecutó a finales del año 2015, consistió en un proceso de formación, en esa oportunidad se formaron alrededor de 45 líderes comunales representantes de las 12 organizaciones de la sociedad civil pertenecientes al lugar. La formación consistió en conocer sus derechos y deberes, las competencias de la CGR, así como los sustentos base del estudio de auditoría que se estaba realizando en ese momento por el Área de Desarrollo Local de la CGR.

Las fases II y III se desarrollaron entre los años 2016 al 2018. En la fase II los miembros del equipo de trabajo de la comunidad elaboraron su propuesta respecto al tema de recolección de residuos y reciclaje para trabajarla en conjunto con las autoridades municipales en la mesa de trabajo. En esa mesa de diálogo o trabajo se logró llegar a un

⁵⁶¹ Se escogió dicha comunidad porque la CGR estaba realizando en ese momento un estudio transversal a entonces 81 municipalidades sobre la implementación de la Ley de Residuos Sólidos y de los resultados que se estaban obteniendo el Área de Desarrollo Local determina la inexistencia de una adecuada recolección de desechos y de reciclaje.

acuerdo en común para todas las partes (ciudadanos y autoridades locales) en donde hubo una incidencia de los ciudadanos; dicho acuerdo fue firmado por las partes y la CGR como testigo de la actividad.⁵⁶²

En la última fase o fase de seguimiento, se realizó una última sesión de trabajo, donde se verificó por parte de la CGR el cumplimiento de los acuerdos, los cuales se encontraban cumplidos, ello evidenció para la comunidad la importancia del diálogo, la propuesta y el control que pueden ejercer por sí mismos, ante y con las autoridades locales.

Para la subcontralora esta experiencia con este piloto significó que la comunidad:

... comprendió que como pueblo o comunidad pueden trabajar juntos para lograr incidir ante las autoridades y comunicar las necesidades que tienen. Por ello, un líder le indicaba que la Contraloría les “había abierto la mente”, pues comprendieron ser gestores en sus comunidades. Los líderes comentaron a esta Contraloría la necesidad de que este mecanismo se replicara.⁵⁶³

Un segundo proyecto en esta misma línea, se llevó a cabo en el año 2017, esta vez en la comunidad de la Aurora de Heredia. Nuevamente, junto al Área de Desarrollo Local, se realizó un diagnóstico previo de los problemas sociales que se enfrentaban en esa comunidad como base para el trabajo a realizar. Así se trabajó este “Cada uno cuenta” bajo el lema: “Juntos por el resguardo de las áreas verdes de la comunidad”. Esta comunidad decidió en su Primera Fase trabajar en el rescate un parque de su comunidad.⁵⁶⁴ En esta fase, al igual que en el proyecto piloto, los miembros de la comunidad recibieron la capacitación general (derechos del ciudadano y sobre las competencias de la CGR) y una por parte del Área de Desarrollo Local respecto a los resultados encontrados en un estudio

⁵⁶² Se llegaron a un total de ocho acuerdos entre ambas partes como la designación del líder del equipo de trabajo, capacitación en la materia de reciclaje, coordinar para facilitar la colocación de basureros en el río, recolección de residuos sólidos al menos a partir de octubre 2016, campaña de limpieza del río, entre otros.

⁵⁶³ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 21-22.

⁵⁶⁴ Esto se definió porque ellos consideraron que tenían una necesidad de rescatar el parque principal de su comunidad, pues el mismo era un foco de tensión e inseguridad, lejos de un lugar de estancia sano, al ser en ese momento un sitio problemático incluso para una comunidad con mayor cantidad de personas adultas mayores que requerían de estos espacios.

previamente elaborado a efecto del estado de las zonas verdes en los municipios y sus alcances.

El grupo de ciudadanos con antelación a la Segunda Fase⁵⁶⁵ se dieron a la tarea de hacer indagaciones y determinaron que el área del parque no había sido traspasada aún a la Municipalidad. En la mesa de diálogo junto con la Alcaldía y personeros de la Municipalidad, los representantes de la comunidad definieron acuerdos que suscribieron ambas partes, entre los acuerdos más importantes destaca que la Municipalidad iba a realizar los trámites para que el parque pasara a su propiedad y, una vez hecho esto, el equipo de trabajo de la comunidad y los personeros de la Municipalidad iban a coordinar para determinar un diseño conjunto a satisfacción de la comunidad y con las posibilidades de la Municipalidad del nuevo parque. Dichos acuerdos se firmaron por todas las partes miembros de la comunidad y las autoridades municipales, siendo la CGR testigo de los acuerdos concertados.

En la Tercera Fase se dio continuidad a dichos acuerdo y se activó la mesa de trabajo, en ella se consignó el traslado de la propiedad del parque a la Municipalidad, y después de una serie de reuniones las autoridades municipales y los ciudadanos diseñaron en conjunto los planos del nuevo parque. Los planos fueron presentados y aprobados por las autoridades municipales quedando pendiente el inicio de la construcción del nuevo parque.

Este proyecto fue fruto de un proceso de cocreación entre el grupo comunal y la Municipalidad en la que sus distintos representantes se realimentaron de las consideraciones y propuestas de solución de la comunidad, las cuales fueron plasmadas en los planos actuales del parque.⁵⁶⁶

3.3.2 Informe de Fiscalización DFOE-IF-AE-0008-2018

Tal y como se consignó anteriormente, este informe denominado “Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables” tuvo ciertas características que lo diferencian de las otras prácticas de encuestas o grupos de trabajo que se llevaron adelante.

⁵⁶⁵Esta fase se desarrolló en el año 2018.

⁵⁶⁶Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, pp. 22-24.

Este estudio marca esa diferencia, pues tal y como lo comenta la coordinadora del estudio, la participación de la ciudadanía estuvo en todo el informe. Para poder comprender cuál fue el grado de la participación de los indígenas, en este informe se realizó una entrevista no estructurada a la gerente del Área de Servicios Ambientales y Energía, la señora Carolina Retana Valverde, que en ese momento era la coordinadora del citado estudio⁵⁶⁷.

La particularidad del mismo fue que arrancó a raíz de una lectura detallada de la Agenda 2030, específicamente sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para identificar elementos claves, como que las personas eran el elemento principal y que las EFS se habían comprometido a impulsar los ODS, por lo que con el estudio se planteó cómo podrían lograrlo. El otro elemento del estudio era la vulnerabilidad de la población a la cual estaba enfocado, lo cual no está definido de una manera concreta, de ahí que se tuvo que recurrir al criterio de un experto (en este caso se contrató a un antropólogo para poder definir y entender el concepto de vulnerabilidad). Una vez, teniendo claro ese concepto de vulnerabilidad, se da inicio a la participación de los indígenas como usuarios del servicio del agua potable, pues para poder construir los indicadores del estudio, lo primero que se hizo fue un acercamiento con las comunidades indígenas, el levantamiento que consistió en las giras donde se dieron registros, solicitudes de información e incluso se llevó un protocolo para poder llevar una correcta comunicación con ellos. Con esta información se confeccionaron los indicadores para el estudio, es decir, aquí los indígenas fueron los que brindaron los insumos para la construcción de los indicadores con los que se iba a trabajar en el estudio de auditoría.

Una vez construidos los indicadores, viene la segunda participación de la población indígena y es el taller que se llevó adelante en las oficinas de la Contraloría General. El taller se realizó con la finalidad de validar los indicadores construidos con las visitas de campo que se realizaron para obtener información. Cabe señalar que en este taller participaron los líderes de la comunidad indígena, quienes tenían conocimientos claros y aquellos que podían aportar en el tema, así como funcionarios de la administración activa. El material utilizado en el taller consistió en formularios (dirigidos) de fácil comprensión para los participantes que permitiera concluir con una sesión plenaria con todos los asistentes.

⁵⁶⁷Ver anexo No. 4 donde consta la entrevista de la funcionaria.

Al final del taller los indígenas y los funcionarios de las Administraciones Públicas que participaron validaron los indicadores y se señalaron los que ellos consideraban más importantes.

Una de los comentarios dados por la señora Retana Valverde, al consultarle cuál fue el aprendizaje de esta experiencia, se refirió al cierre de la actividad, específicamente cuando se expusieron los resultados finales que se habían elaborado en conjunto, indica que uno de los personeros de la institución encargada de brindar el servicio expresó algo como así:

“...jamás, jamás, eso no es así, esto no puede haber sido tan malo”. Señala que una persona de la comunidad indígena levanta la mano y le contesta al funcionario: “...le dice que ella no está de acuerdo con lo que él está diciendo, y le replica, en realidad lo que yo veo ahí es el reflejo de la realidad de lo que nosotros vivimos, ya no es la realidad de mi comunidad por los ajustes que hicimos, pero si la comunidad aledaña tal y tal, eso está así, es el reflejo de nuestra realidad.”

Señala que esa sola visión de esa persona significó muchos beneficios para el proceso de fiscalización que estaban llevando adelante, pues representó una economía en todo el proceso de la fiscalización, ya que en una normalidad esa aseveración de ese funcionario hubiese significado un despliegue para defender el criterio por medio de normas, de la técnica y de los propios indicadores, pero en ese momento la visión de ese usuario que lidia con el problema no tuvo réplica y por el contrario en ese momento se dio una validación de los indicadores por todas las partes. Agrega, que por medio de este proceso de participación ciudadana la CGR aprendió, los funcionarios que participaron también adquirieron conocimiento y se llevan consigo la realidad de las personas que reciben el servicio.⁵⁶⁸

Una vez concluido el informe y debidamente notificado a las instituciones correspondientes, se realizó la tercera participación de la ciudadanía indígena. Con el proyecto “Cada uno

⁵⁶⁸Entrevista realizada a la señora Carolina Retana Valverde, Gerente del Área de Ambiente y Energía de la Contraloría General de la República, ver Anexo No. 4 Informe DFOE-IF-AE-0008-2018, [Página Web], Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables.

cuenta”, se visitó la comunidad de Bribri en Talamanca, en la provincia Limón. En ese encuentro con la comunidad se dio una formación en derechos y se compartió los resultados del informe, aquel en que ellos habían dado insumos. Además, se les explicó de una forma sencilla que se había dispuesto para solucionar los problemas detectados y se les motivó a que ejercieran el control social para motivar el cumplimiento de las disposiciones por parte de las instituciones involucradas.⁵⁶⁹

Estas dos experiencias llevadas adelante por la CGR son, sin duda, una prueba de que el órgano contralor está abierto y es claro en sus objetivos de ir incorporando al ciudadano en el control social de la Hacienda y es que estas experiencias no son más que el reflejo del beneficio que significa la puesta en práctica de los mecanismos de participación ciudadana.

3.4 Análisis del modelo de participación ciudadana de la CGR de acuerdo a la Declaración de Punta Cana

Tal y como se señaló en la sesión 2.2.1.11 de este capítulo, la Declaración de Punta Cana, firmada en octubre 2016, es el único instrumento que la OLACEFS le dedica en exclusiva a la participación ciudadana. La Declaración, como ya se mencionó, presenta unos principios y un marco de evaluación de la participación ciudadana denominado “Niveles de madurez”. Con base en los principios, los niveles de madurez y los mecanismos de participación ciudadana que dispone la Contraloría, es que se hará un análisis de cuál es el nivel que ostenta el órgano contralor.

Recordemos los principios de la Declaración son independencia, participación ciudadana activa y confianza mutua, relevancia, universalidad de integración plena, progresividad, apertura y cercanía, proactividad, continuidad y permanencia y por último concurrencia y coordinación.⁵⁷⁰

En cuanto al principio de la independencia y lo que ha hecho la CGR, se observa que su función fiscalizadora desde antes de la promulgación de la misma Declaración ha

⁵⁶⁹ Contraloría General de la República, Subcontraloría General de la República, [Página Web], Memoria: Juntos somos más (2015-2020), Costa Rica, 2020, p. 24.

⁵⁷⁰ La definición de los principios de la Declaración se encuentra dadas en el apartado 2.2.1.11, en las páginas 268 y 269 de esta investigación.

promovido estrategias y mecanismos de participación ciudadana, manteniendo siempre esa independencia de sus competencias.

El siguiente principio es el de participación ciudadana activa y confianza mutua, en este sentido, se pudo observar cómo en diferentes auditorías que llevó adelante el órgano contralor, se realizaron ejercicios con diferentes organizaciones o grupos, ya sea antes del estudio o antes de su finalización. Si bien no se evidenciaron acuerdos colaborativos, sí se dieron ejercicios que implementaron los diferentes equipos de auditoría para tomar en cuenta su sentir o el criterio de experto.

El tercer principio es el de relevancia, este es importante pues ahí se definen los asuntos en que se podrá contar con la participación ciudadana. Respecto a este asunto no se observó en ningún sitio de la página Web de la CGR donde se anuncie o se informe en cuáles estudios la institución determinaron algún grado de participación del ciudadano, por lo que se desconoce la forma en que los escogen y cómo informan a las partes de ellos.

Los principios de universalidad e integración buscan, como bien lo indica su nombre, la integración de las acciones hacia los ciudadanos sin exclusión alguna y de esta manera lograr la participación efectiva en iguales condiciones. De lo que se investigó, la CGR, por medio de su plataforma, dispone de diferentes mecanismos para que el ciudadano se informe; sin embargo, como es la realidad en muchas latitudes, existe la brecha digital que viene a marcar cierta desigualdad para lograr una participación ciudadana en igualdad de condiciones. Aunado a lo anterior, cuando la CGR hace alguna actividad de participación con la ciudadanía trata de tener en ella la participación de los diferentes sectores que pueden aportar al desarrollo del tema, a fiscalizar la actividad a desarrollar, un ejemplo de ello es cuando se realizan las Jornadas de Reflexión, los Talleres, Focus Group, los Thinking Desing, entre otros.

Por su parte, el principio de progresividad, apertura y cercanía plantea varios aspectos sobre la promoción gradual y sostenida de la participación ciudadana, así como la promoción de una cultura institucional. En cuanto a este principio, se observa el desarrollo gradual de los diferentes instrumentos que ha dispuesto la CGR para con ello facilitar al ciudadano su participación (sistemas de información, denuncia ciudadana, página web

publicación de encuestas, informes, memorias anuales, entre otros.), estos instrumentos se siguen prestando de manera sostenida, pero en el caso de la participación en auditorías no se podría afirmar lo mismo. De igual forma, no se evidenció el desarrollo de alguna normativa que materialice la declaración o alguna política que promueva la participación ciudadana a los funcionarios de la CGR.

Los últimos principios de la Declaración son el de proactividad, continuidad, permanencia, concurrencia y coordinación, estos plasman la necesidad de promover espacios y mecanismos de participación de manera sostenida y permanentes, a lo externo y dentro de la misma organización, para lo cual, la CGR ha procurado generar espacios de una forma proactiva, pues muchos de ellos han sido confeccionados con sus propios recursos, tal y como se acotó líneas atrás.

Ahora bien, en cuanto al modelo de madurez de la Declaración, este se compone de cuatro niveles los cuales dependen del grado de participación de las personas con la EFS, de seguido se procede a analizar cada nivel respecto a lo que la CGR ha realizado para incluir a la ciudadanía en los diferentes procesos que lleva adelante.

Los primeros dos niveles (básico- bajo) se caracterizan principalmente por la relación entre las EFS y ciudadanía, la cual es dirigida y con poca interacción. En este caso es evidente que la CGR cumple con ambos niveles, pues, como ya se indicó en el punto anterior de esta investigación, el órgano contralor ha desplegado una serie de acciones en función de poner a disposición de las personas información, dar respuestas a sus solicitudes, así como atender sus denuncias y disponer de una serie de sistemas de información para consultas de la ciudadanía.⁵⁷¹

La Comisión de Participación Ciudadana de la OLACEFS, respecto a la denuncia ciudadana, ha señalado que constituye un insumo valioso a partir del cual se pueden realizar investigaciones para la planificación de los estudios de auditoría, así como dar información que puede ayudar a identificar y valorar aspectos relevantes para ser

⁵⁷¹ Obsérvese el punto 3.2.1.3 de esta investigación donde se desarrollaron estos sistemas para consultas de la ciudadanía.

considerados en pro del resguardo del buen uso de los recursos públicos y la detección de eventuales actos de corrupción.⁵⁷²

En cuanto a las denuncias, se reitera lo antes indicado, que, si bien los esfuerzos de la CGR son claros en promover el espacio de la denuncia por diferentes medios, se insiste, que más que ser un paso de que la CGR facilita la interposición de la denuncia, se observó en esta investigación que el órgano contralor debe de volcarse a capacitar a las personas sobre la interposición de las mismas.

Recuérdese que la denuncia es el medio más conocido por la población, pero también es el que más desconoce la ciudadanía sobre cómo ejercerlo (referido de Memoria Anual 2017), y que según la información remitida por parte de la Gerencia de Denuncias, la mayoría de las denuncias interpuestas por particulares no pasan el filtro de admisibilidad. Esto, en definitiva, hace que este sea un campo de trabajo para la CGR, en el tanto si el órgano contralor se avoca a capacitar e informar sobre la denuncia, en definitiva las personas serán verdaderos socios en la fiscalización de la Hacienda Pública y prevención de la corrupción, dándose con ello un uso eficiente, eficaz del instrumento y con ello todas las partes obtendrían grandes beneficios.⁵⁷³

Referente a la información que la CGR dispone para la población, la mayoría está dispuesta en su página Web, como las memorias anuales, la información que tienen los diferentes sistemas de información, así como son las publicaciones de los informes de fiscalización que emite y las encuestas que realiza cada año. Toda esta información es publicitada con el objeto de que la población se informe y tenga más conocimiento sobre el manejo de los fondos públicos y así poder tener una participación ciudadana más consciente e informada.

En este sentido, y como ya se ha reiterado el ordenamiento jurídico costarricense en lo que concierne al derecho de acceso a la información y de respuesta, son derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, es por ello que las contraloras en

⁵⁷²OLACEFS, Comisión de Participación Ciudadana, Tema técnico Participación ciudadana: Principio Transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, p. 14.

⁵⁷³Sobre la denuncia obsérvese lo desarrollado en esta investigación en el apartado 3.2 Mecanismo de participación ciudadana implementados por la Contraloría General de la República.

la Memoria Anual 2018, en cuanto al acceso a la información, reafirman que es reconocido desde hace tiempo como derecho fundamental y señalan que para que el ciudadano pueda ejercer dicho derecho, la información debe de ser comprensible, accesible y oportuna para controlar los resultados e influenciar la toma de decisiones en las instituciones públicas.⁵⁷⁴

La realización de estrategias en la apertura y la integración de las personas en la gestión de la Hacienda Pública deben de estar encaminadas a las preferencias y requerimientos de las personas y no de la institución pública. Es evidente que los costarricenses valoran y desean conocer de los asuntos públicos, ser escuchados y participar de sus decisiones, están despertando de esa idiocia, por lo que el acceso a la información en definitiva viene a ser un principio elemental para la verdadera participación. (Puede observarse lo ya señalado haciendo referencia a las diferentes memorias anuales donde los encuestados han expresado su percepción sobre ello).

En definitiva la mejora del acceso a la información, junto con la rendición de cuentas y la participación ciudadana, representan una gran oportunidad para que la Administración Pública cuente con más socios en el control de la Hacienda Pública y en la prevención de la corrupción, pues como ya se afirmó, el acceso de la información pública es la pata del banco que permite una participación ciudadana inteligente, pues permite interactuar e influir en la toma de decisiones, modificar el desempeño de quienes gestionan la Hacienda Pública y encausarlos hacia el camino de la probidad.

Esta realidad no es ajena a la CGR pues en la Memoria supracitada señala que proporcionar la información pública e integrar a la ciudadanía no debe de causar temor, y afirman que: "...en todo caso la información y la misma Hacienda Pública que describe esa información no es ni más ni menos que un activo de la colectividad."⁵⁷⁵

El nivel intermedio de la Declaración se caracteriza por un relacionamiento más directo con los ciudadanos por medio de mecanismos de formación y de incidencia en las auditorías. De acuerdo con lo que se ha expuesto en esta investigación, todo apunta que en la CGR este nivel también es cumplido. Se afirma esto pues la institución ha procurado en los últimos años en disponer de mecanismos de formación para la ciudadanía, desde grupos

⁵⁷⁴Contraloría General de la República, Memoria Anual 2018, p. 7.

⁵⁷⁵Contraloría General de la República, Memoria Anual 2018, p. 25.

organizados sobre temas de su interés y sistemas de información de la CGR. Así como los del programa de vinculación con la ciudadanía “Juntos somos más” y su proyecto “Cada uno cuenta”, se han desarrollado herramientas en procura de la formación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública, como el curso virtual “Cada uno cuenta” y el Manual para la fiscalización ciudadana “Construyamos nuestra democracia: Herramientas para la participación y control ciudadano”. Aunado a ello, durante los últimos años se ha llevado adelante las Jornadas de la Hacienda Pública que buscan habilitar un espacio que permita el intercambio de opiniones entre diferentes actores en diversos temas.

Es claro que en cuanto a la formación ciudadana parece ser evidente que la CGR cuenta con los medios para llevarla adelante; sin embargo, en consonancia con lo previamente señalado, la institución a efecto de sacar un mayor provecho de los mismos, podría considerar tomar en cuenta la opinión de las diferentes partes sobre sus necesidades de formación y orientar ciertas formaciones a temas claves de la fiscalización como la denuncia ciudadana.

El segundo aspecto que considera este nivel es la incidencia de las auditorías por parte de los ciudadanos. Tal y como se analizó en el punto de mecanismos de participación implementados por la CGR de esta investigación, también se tiene evidencia de como el órgano contralor ha ido incorporando poco a poco al ciudadano en sus estudios de fiscalización, específicamente en su fase de planeación y examen. Las encuestas comprenden uno de los instrumentos que más se ha desarrollado en los últimos años y que cada año se lleva como ejercicio para tomarse de insumo para orientar el plan de fiscalización. Aunado a ello, ha realizado encuestas o sondeos para tener el conocimiento de algunas de las partes interesadas, realizan talleres o sesiones de trabajo como insumos para conocer metodologías y herramientas sobre temas específicos.

Uno de los casos que realmente fue diferente a los anteriores y que fue desarrollado con éxito fue el informe DFOE-AE-IF-0008-2018, en el que se indicó la participación de las partes (indígenas), este fue antes de iniciar el estudio para la construcción de los indicadores del mismo, la validación de los indicadores y posteriormente cuando por medio del proyecto “Cada uno cuenta” se fue a la comunidad a comunicar los resultados del estudio y las disposiciones, motivando la participación de ellos en la fiscalización para que la administración cumpla con las mismas.

Otra de las experiencias desarrollada con el proyecto “Cada uno cuenta”, si bien no es una auditoría el tema por el cual se trabaja, se desprende de un informe de fiscalización o por la información que se desprende de alguno de los sistemas de información. Es un espacio donde el ciudadano se empodera y puede proponer soluciones sobre algún asunto puntual de su comunidad.

El sistema del proyecto puede verse como preventivo y puede implicar un ahorro eventual de recursos para la misma institución pues son los ciudadanos en conjunto con el gobierno local que resuelven un problema que podría terminar en un inadecuado uso de fondos públicos o un eventual acto de corrupción.

Si bien la CGR tiene los mecanismos que determinan que está en este nivel intermedio de la Declaración de Punta Cana, lo cierto es que en lo que se refiere a la incorporación de los ciudadanos o partes interesadas en los procesos de auditorías, no se observa una sostenibilidad ni gradualidad de esas participaciones en los estudios de fiscalización, pues de los casos que se tuvo evidencia se registra alguna incorporación en el 2017 y varias en el 2018, pero no se observó el criterio por el cual la CGR define en cuáles de sus estudios se contará con la participación del ciudadano, es necesario concluir que se proponga algún tipo de indicador o meta en que se defina cuántos estudios al año contarán con la participación del ciudadano y cuál va a ser su grado de participación.

El último nivel del modelo de madurez es el alto, este nivel no solo implica interacción entre las EFS y los ciudadanos, sino plantea un asocio entre ellos en tanto los ciudadanos podían ser parte de los procesos de toma de decisiones de las EFS. En este caso no se encontró evidencia en la CGR de alguna práctica o mecanismos que le confiera al ciudadano este grado de participación en el control de la Hacienda Pública, por lo que en definitiva el órgano contralor no ha alcanzado este nivel.

Esto representa un gran reto llevarlo adelante, pues este último nivel, significa según lo que se ha expuesto el nivel más alto de participación del ciudadano en las EFS y porque no la verdadera participación ciudadana, donde las personas pueden tener esa cuota de decisión, claro está como bien lo marca la Declaración, sin perder la independencia las EFS.

En concreto, la CGR se encuentra de acuerdo al modelo de madurez de la Declaración, en el nivel intermedio de conformidad con el análisis antes realizado, en ese sentido coincidente con dicho análisis, Mendiburu, haciendo alusión al proyecto “Cada uno cuenta”, cataloga a la CGR en el nivel de madurez intermedio según la Declaración de Punta Cana.⁵⁷⁶

En esta misma línea, con el primer informe de seguimiento de la Declaración Punta Cana, realizado por la Comisión Técnica de Participación Ciudadana llevado adelante en el 2018, se tiene que de las preguntas realizadas por la Comisión para hacer el informe, se enfocaron en su mayoría en la inclusión de los ODS en sus fiscalizaciones, así como la emisión de normativa, inclusión de planes estratégicos, capacitaciones internas sobre la Agenda, entre otros; sin embargo, no se preguntó sobre los mecanismos y cumplimiento del modelo de madurez de la Declaración.⁵⁷⁷

En opinión de la suscrita el “Modelo de Madurez” presentado en la Declaración de Punta Cana, es un avance a efecto de que las distintas EFS puedan valorar los diferentes grados de participación que han proporcionado a la ciudadanía. Pero lo cierto es que los primeros niveles parecen ser acciones que tiene que brindar las EFS por ser derechos fundamentales reconocidos, por lo menos en lo que respecta a Costa Rica. En ese sentido, si bien se denota un esfuerzo con dicho modelo, pero si se parte del concepto de participación ciudadana que se definió en esta investigación, sin lugar a dudas conduce a concluir que mucho de los mecanismos dispuestos en la Declaración en sus distintos niveles no permiten el involucramiento de la ciudadanía para que sea parte de una verdadera participación ciudadana en el control de la Hacienda Pública e incluso mucho de los medios dispuestos no califican como los tipos de participación ciudadana según la clasificación del maestro García Enterría.

Por ello, se considera la ausencia o el limitado involucramiento de la ciudadanía durante la fase de difusión de informes de auditoría, y que la formación ciudadana en la fiscalización no necesariamente conlleva a la participación en el control social ejercido por la propia

⁵⁷⁶M. Mendiburu, La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?, Seminario Internacional de Participación Ciudadana en Procesos de Fiscalización, Ciudad de México, 2020, p. 31.

⁵⁷⁷OLACEFS, [Página Web], Informe de la Comisión de Participación Ciudadana.

ciudadanía (dadas las barreras a la participación que afrontan ciertos grupos), es recomendable revisar dicho modelo pensando no en lo que pueden hacer la EFS, sino en lo que necesitan las personas para una adecuada e informada participación ciudadana.

En esta misma línea, la suscrita realizó una encuesta en el mes de julio y los primeros días del mes de agosto de este 2020. Las personas encuestadas eran del rango de edad de los 15 a los 85 años. La muestra se realizó a través de lo que se conoce como muestreo no probabilístico por medio de la técnica de “bola de nieve discriminatorio exponencial”.

La técnica consiste en que los individuos invitados a formar parte de la investigación reclutan o convocan a otros posibles colaboradores de la investigación dentro de su ámbito social bajo un marco de control de parte del investigador (discriminatorio), respecto de las características de los subsecuentes entrevistados. En cuanto al tamaño de la muestra fue de 306 personas residentes en el territorio costarricense.

La justificación científica de la encuesta fue realizada por el estadístico Carlos Fernández Álvarez, No. colegiado 011468 (Anexo No.5). En dicho análisis indica que el alcance de la encuesta, al ser la técnica “bola de nieve”, es descriptiva y no inferencial, pero la técnica marca una tendencia investigativa de relevancia tanto para la investigación como para futuras investigaciones afines al presente tema por lo que son muy válidas para la presente investigación, para las conclusiones y recomendaciones.⁵⁷⁸

En ese sentido y a efecto de dejar la percepción de la participación ciudadana en el país, así como lo es en específico para la CGR, se realizó una serie de preguntas cerradas y otras abiertas de las cuales se recibieron 306 respuestas en cada una.

De las preguntas que se desean destacar a efecto de esta investigación son varias, de igual manera en el anexo No. 6 se puede consultar la encuesta completa y las respuestas recibidas.

Una de las preguntas a manera de introducir el tema fue la que se planteó indicando que si consideraban la participación ciudadana un derecho o un deber. En esta pregunta cerrada, la respuesta fue contundente pues un 82,7% señaló que era un derecho y deber,

⁵⁷⁸Obsérvese Anexo No. 5, se encuentra el informe del estadístico de Carlos Fernández Álvarez, donde se desarrolla el fundamento científico de la técnica utilizada.

mientras que solo un 8,5% señaló que era un derecho y 8,8% un deber. Ello evidencia que para los encuestados no hay duda que la participación ciudadana es un derecho que poseen, pero también un deber.

Bajo esta misma lógica, la siguiente pregunta que se planteó es si conocían de mecanismos de participación ciudadana del país, nuevamente la respuesta fue contundente donde el 90,5% contestó afirmativamente. Se prosiguió profundizando en cuanto a los mecanismos por lo que se presentó una lista de estos, donde los cuatro más conocidos, señalados por los encuestados, fueron las elecciones de representantes con 85,9%, las Asociaciones de Desarrollo Comunal con 78,8%, el referéndum 78,4% y las audiencias públicas 76,6%. En este punto llama la atención que de estas formas de participación, la mitad de ellas son mecanismos de participación política como los mecanismos más conocidos.

El siguiente ámbito de preguntas se enfocó en la actuación de la CGR y la participación ciudadana, en ese sentido, por medio de una pregunta cerrada se solicitó ¿Puede usted, como ciudadano, colaborar con la Contraloría General de la República (CGR) en la fiscalización de los fondos públicos?, la respuesta fue un sí con un 50% de los encuestados, mientras que el otro 50% se dividió en 29,1% con un tal vez y un 20,9% que no podía colaborar con la fiscalización de los fondos públicos. En esta particularidad, se considera que la mitad de los encuestados tienen al menos duda de cómo podría ayudar en dicha fiscalización, asimismo ignoran cómo puede hacerlo, de tal forma que la contestan con un no.

La siguiente pregunta fue abierta, se solicitó la justificación de cómo podía hacer esa colaboración, a efecto de un análisis de las respuestas suministradas se extraen tres grupos, las personas que explican cómo pueden coadyuvar en esa fiscalización, pues tienen a su lado el ejercicio de otros derechos (acceso a la información, rendición de

cuentas, transparencia)⁵⁷⁹, otros por medio de la denuncia ciudadana⁵⁸⁰ y el último grupo indica que no sabe cómo hacerlo, puesto que no tienen idea si hay formas o medios para hacerlo.⁵⁸¹

La otra pregunta fue cerrada, se les solicitó que respondiera sí o no si conocían mecanismos de participación ciudadana de la Contraloría General de la República, de su análisis se desprende que un 52,6% no los conocía y un 47,6% dijo que sí. La siguiente pregunta contenía una lista de instrumentos de participación ciudadana de la institución, al ser el más conocido la denuncia con un 61,4% de los encuestados, luego la página Web con un 31,7%, y por último, 29,7% señaló que no conocía ningunos de los mecanismos enlistados⁵⁸².

La última pregunta es importante para efectos de esta investigación, pues se consultó: ¿Considera usted que la CGR debe de ser proactiva en informar y capacitar a los ciudadanos sobre los diferentes mecanismos por los cuales se puede participar? La respuesta fue contundente al contestar el 97,1% que sí y solo el 2,6% menciona que no se debe de capacitar e informar de los mecanismos.

⁵⁷⁹ Algunas de las respuestas dadas y que pueden ser consultadas en el anexo No. 6: La participación ciudadana es uno de los conceptos fundamentales en los regímenes democráticos, debe ser incorporada a la gestión pública para que la ciudadanía pueda participar en los procesos de fiscalización mediante los mecanismos adecuados; verificando el cumplimiento de los planes y proyectos del gobierno local; el ciudadano puede, a través de diferentes medios, pedir cuentas, informes, denunciar malos usos de vehículos, fondos, conocer el costo de proyectos comunales, como se realizan, etc. y de esta manera ayudar en la función de control; tenemos acceso a la información y puertas abiertas a ser escuchados; aunque es difícil que un ciudadano conozca los parámetros de gestión presupuestaria de la Administración Pública, al ser usuario de los servicios del Estado es posible que ejerza algún grado de fiscalización de la inversión de los recursos públicos en función de la calidad de los servicios que emplea;" entre otras respuestas.

⁵⁸⁰ Algunas de las respuestas dadas y que pueden ser consultadas en el anexo No. 6: al hacer denuncias con evidencias, podemos brindar insumos para que la CGR vigile el uso de los recursos públicos. Por medio de denuncias del mal actuar de personas funcionarias públicas; poniendo en conocimiento de la CGR información que tenga donde se estén haciendo gastos no apropiados de fondos públicos; Solicitando cuentas, denunciando irregularidades; entre otras respuestas.

⁵⁸¹Algunas de las respuestas dadas y que pueden ser consultadas en el anexo No. 6: no conozco el canal oficial para hacerlo; sí puedo colaborar si ellos me explican cómo hacerlo; pienso que hay forma pero no la conozco; no tengo conocimiento de la forma pero debe haber un medio para hacerlo; no sé cómo hacerlo, por lo que depende de lo que se me pida lo podría realizar o no; con una debida preparación y capacitación; como ciudadano sí tengo la preparación para realizar una fiscalización, entre otras respuestas.

⁵⁸²La lista de los mecanismos señalados en la encuesta fue denuncia, encuestas participativas, cursos virtuales, capacitaciones, Proyecto Contralores Juveniles, página Web de la CGR.

Si se observan estas respuestas y si se toman las realizadas por la CGR en las diferentes memorias anuales ya detalladas en esta investigación, en definitiva, las personas tienen conciencia del derecho y el deber de la participación ciudadana; sin embargo, hacen un llamado a que se les forme en los diferentes mecanismos de participación, pues muchas de sus respuestas van en el sentido de que no saben o qué deben de hacer.

La profesora Sánchez Sánchez afirma que la educación debe de ser el principal objetivo del Estado, pues para que este participe de forma responsable es esencial una educación cívica desde pequeño donde se le enseñe la importancia en la toma de decisiones⁵⁸³.

En este mismo razonamiento, la propia Memoria Anual 2014 cuando señala que, para mejorar la gestión pública, en definitiva, debe de tomarse en cuenta el parecer de la ciudadanía al prestar atención a sus necesidades, sistematizar y utilizar la información relevante para valorar las opciones y sobre todo promover y asumir decisiones innovadoras, responsables y comprometidas con el interés público.⁵⁸⁴

De tal manera, no se puede negar la existencia de instrumentos, acciones y mecanismos que la CGR ha promovido para una participación ciudadana; sin embargo, la pregunta que debe de plantearse es ¿qué impacto o profundidad ha tenido es participación?, de ahí la necesidad de implementar evaluaciones a fin de que permita tener algún grado de medición si realmente está dando los resultados que se desean.

Es claro que para que un Estado de Derecho funcione correctamente ha de exigirse un incremento de la capacidad de los ciudadanos para fiscalizar, controlar el poder público, por esto la participación activa de ellos la forma de conseguirlo, directa en la toma de decisiones, efectiva y con garantías.⁵⁸⁵

En conclusión, parece ser que la Contraloría General de República como parte del aparato público estatal y garante de los derechos de todos los ciudadanos debe de procurar mantener de forma sostenida, clara y gradual los diferentes mecanismos e instrumentos que ha dispuesto para el ciudadano ello de conformidad con el artículo 9 de la Constitución

⁵⁸³ Z. Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, in, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, pp. 80-81.

⁵⁸⁴ Contraloría General de la Republica, Memoria Anual 2014, Costa Rica, 2015, p. 31.

⁵⁸⁵ Z. Sánchez Sánchez, *Estudio práctico de las asociaciones*, in, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004, p. 97.

Política de Costa Rica. Para esto debe establecer una clara estrategia que le direcciona en ese sentido, como ya se señalará, cuenta con la guía de los principios dispuestos en la Declaración de Punta Cana para ahondar en esta tarea.

Además, como parte de esta labor, debe de revisar sus instrumentos en general, así como las acciones de formación, pues como bien se apunta, si se tiene conocimientos, destrezas para el ejercicio de la participación ciudadana y que los diferentes mecanismos sean conocidos por más ciudadanos, el resultado sin lugar a dudas es la suma de más socios en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Conclusiones

Como resultado de esta investigación que es pionera en el contexto costarricense, se desea realizar un aporte en beneficio del interés general, a efecto de que tenga mayores conocimientos sobre lo que implica la participación ciudadana y a la Contraloría General en aras de que siga trabajando en la promoción de instrumentos que posibiliten la participación y por ende, el control ciudadano en la Hacienda Pública. Partiendo del objetivo general planteado, así como los objetivos específicos, se hará una recapitulación de lo evidenciado, acompañado de las conclusiones y algunas recomendaciones al respecto.

No es fácil determinar una conclusión definitiva, pues como bien se ha señalado en esta investigación, la participación ciudadana está en constante transformación, tanto social como políticamente.

Se tiene que se dejó atrás la figura del administrado y que se está ante una nueva gestión pública. En ese sentido, se estableció que el Derecho Administrativo ya no solo está enfocado únicamente a la organización y a los servicios públicos, sino por el contrario a la prosecución del interés general entendido este como la satisfacción de los intereses de todos y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Tal y como se indicó, al darse dicho cambio es usual escuchar cómo se usa de manera sinónima las palabras, usuario, cliente y ciudadano para sustituir a la del administrado. Sin embargo, se determinó que el concepto ciudadano es el más apropiado pues implica derechos y deberes consignados en la Constitución Política, pues como ciudadano puede ejercer sus derechos fundamentales al exigir su respeto y participando en la búsqueda de soluciones, en el ejercicio de sus deberes, al fiscalizar y denunciar.

Este cambio en definitiva llevó a la crisis de la democracia representativa para llegar a lo que hoy conocemos como la democracia participativa, en donde las administraciones públicas deben de adaptarse a las demandas de la sociedad, siendo más ágil, rápida y flexible para que se le dé respuestas a las solicitudes de los ciudadanos. Ineludiblemente, la administración se vio obligada a darles a los distintos actores un nuevo espacio para que

estos puedan actuar en esta nueva realidad y con ello apalea la crisis de la democracia representativa.

En concordancia con ello surgen una serie de teorías de la gestión pública, que vienen a dar respuesta a ese cambio, a ese nuevo rol del ciudadano. Una de ellas es la teoría del New Public Management o la nueva gestión pública, la cual nace como una idea de reinventar el gobierno (la división y especialización de los servicios, la verticalidad, jerarquía de las estructuras), así como respuesta a las nuevas circunstancias informativas y económicas (ausencia de conocimiento sobre las necesidades ciudadanas, limitación y productividad del gasto público).

Esta teoría busca que la Administración Pública sea más eficiente, de ahí que se presenta como un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional, dándose con ello el desarrollo de diferentes teorías como la teoría de la elección pública, la de los costes de transacción, la neotaylorismo, la de la agencia.

Como continuación de la Nueva Gestión Pública viene lo que se conoce como la Pos Nueva Gestión Pública, en la cual se da una reestructuración del Estado, recentralizándolo, pero también teniendo al ciudadano más que un cliente que debe de satisfacer, a alguien que debe de rendirle cuentas así como darle la opción de una participación activa y real en asuntos pertinentes del Estado. La Pos Nueva Gestión Pública trae nuevas teorías como el modelo OCDE, el cual se orienta al cliente, el posburocrático, modelo de gobierno empresarial y el Gobierno Abierto.

Este último modelo de Gobierno Abierto viene a plantear la posibilidad de la participación de los y para los ciudadanos para que puedan monitorear e influir en los procesos de gobierno a través del acceso a la información y dar la posibilidad de la participación en la toma de decisiones en las políticas públicas. De ahí que se diga que sin participación ciudadana no hay Gobierno Abierto, pues es una suerte de simbiosis donde ambos se complementan y se necesitan.

Ineludiblemente el modelo de Gobierno Abierto o ahora llamado Estado Abierto viene a cimentar el empoderamiento de los ciudadanos, pues es un abrir puertas y ventanas de la

Administración Pública hacia el ciudadano para que estos puedan fiscalizar, pedir cuentas sobre sus actuaciones y a la vez participar en la toma de decisiones del Estado.

Finalmente se tiene la teoría de servicio público, la cual viene a consolidar el papel del ciudadano frente a la administración pública, pues en dicha teoría el ciudadano es el centro de la Administración, el cual participa, es portador de un conjunto de derechos y deberes, dejando atrás la concepción del ciudadano como cliente al cual solo debían de satisfacerles sus demandas, con esta teoría los servidores públicos no solo dirigen, sino sirven a esas personas, las escuchan y las toman en cuenta para las decisiones finales.

De este modo se evidenció el viraje de la Administración Clásica o Asistencialista a una Administración Pública orientada al ciudadano, el cual, a cambio del pago de sus tributos, exige más información, solicita la rendición de cuentas sobre el actuar y las decisiones adoptadas exigiendo mayor eficiencia y eficacia por los servicios que presta las instituciones públicas, dejando en el olvido el concepto viejo de administrado.

Esta nueva realidad, sin lugar a dudas, nos lleva a la participación del ciudadano en las cosas públicas, algo que no es nuevo, pues desde la antigua Grecia y la época romana el ciudadano ha tenido algún grado de participación en las cosas públicas, tal y como se señaló.

Definir participación ciudadana y lo que implica significa es un gran reto, ya que como se indicó en esta investigación, son múltiples los conceptos de participación ciudadana y los mismos responden a la contextualización de los diferentes Estados de derecho y a las circunstancias sociales del momento.

Partiendo del significado etimológico de la palabra “participar”, la cual puede ser entendida como ser parte, tomar parte y tener parte, se concluyó en esta investigación que se puede definir como participación ciudadana donde las personas se involucran, ya sea individual o colectivamente al ser parte en la formulación, desarrollo, toma de decisiones, en la fiscalización y control de las decisiones que van a tener un impacto en la vida de ellos, pues en esa medida permite el desarrollo pleno del ser humano, como bien lo apuntó González Ballar.

Esta conceptualización de participación ciudadana es posible en la práctica, siempre y cuando los Estados den las condiciones esenciales para que puedan ejercerla. Si bien se hace el desarrollo a diferentes principios que le dan contenido a la participación ciudadana, lo cierto es que la suscrita considera tres de ellos esenciales, de ahí que los denomino “las tres patas del banco” que vienen a darle ese contenido a la participación, estos son los principios de acceso a la información, la publicidad y la transparencia.

Se hace dicha afirmación, pues no hay participación ciudadana si no hay información, para una participación efectiva y directa debe el ciudadano contar con un bagaje de información, una información que pueda ser comprendida por todas las personas (acceso a la información), que esté disponible de forma regular y oportuna (publicidad) y dispuesta en canales permanentes y fluidos para el acceso de los ciudadanos (transparencia).

En cuanto a lo dicho, se afirma que la participación consiste en el involucramiento activo de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen incidencia en sus vidas. Esta implica no solamente ser parte, sino supone la responsabilidad de aportar insumos que van a mejorar la calidad de vida del resto de los habitantes de un país. Para que el ciudadano pueda ejercer dicho rol es necesario que los Estados propicien espacios donde el ciudadano pueda realizar la participación y por ende, el control ciudadano, es importante señalar que no puede ser considerado como participación ciudadana el hecho de que las diferentes instituciones cumplan con el acceso a la información, pues como ya se indicó, el acceso permite la participación, pero no es participación ciudadana de conformidad con el concepto antes determinado.

Otro de los aspectos que se delimitó en esta tesis es en cuanto a la naturaleza jurídica de la participación. En este sentido se analizaron diferentes instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros convenios específicos donde se consagra el derecho de las personas en participar en las cosas públicas, ya sea directamente o por medio de sus representantes, es decir, la participación ciudadana se ofrece en dichos convenios como un derecho de las personas a participar en las cosas públicas.

Se evidenció los diferentes tipos de participación ciudadana a los cuales el maestro García De Enterría los llama los círculos de actuación ciudadana, estos son la actuación orgánica

(incorporación de los ciudadanos en órganos de la administración), funcional (actuación de los ciudadanos ejerciendo funciones de la administración, es una forma de colaboración) y corporativa (actuando como sujeto privado y aportando desde ahí a la Administración). Esta tipología es la que se definió como base para la clasificación de los diferentes mecanismos de participación de esta investigación, a pesar de que se hacen mención a otros.

En cuanto a los mecanismos, estos son los medios por los cuales los Estados hacen realidad la participación ciudadana, existen una variedad de instrumentos que responden a diferentes combinaciones de acuerdo a los propósitos de cada Estado.

Como se observó, hay mecanismos que responden a la actuación orgánica como las audiencias, paneles ciudadanos, observatorios, foros de distrito y jurados. En lo que respecta a la actuación funcional se determinaron las encuestas deliberativas, participatory rapid appraisal, conferencias, talleres de futuro, presupuestos participativos, veedurías, asociaciones público-privadas, iniciativa popular y el referéndum, finalmente, en las actuaciones corporativas están las asociaciones, sindicatos, entre otros.

En relación con lo antes expuesto, se afirma que existen diferentes tipos de mecanismos de participación los cuales pueden llegar a presentar ventajas como desventajas, lo que nos lleva a concluir que no existe el mecanismo ideal y mucho menos un único que dé respuesta a los problemas de gestión de la Administración Pública, incluso que los mecanismos van surgiendo conforme a las circunstancias del entorno político y social del Estado.

Se consignó que el desarrollo de la participación ciudadana en Costa Rica es particular, si bien desde la promulgación de la Constitución Política actual se estatuyen algunos derechos que le permiten a ciudadano ejercer la participación de diferentes formas, lo cierto es que en Costa Rica se marca un hito importante y es con la reforma constitucional del artículo 9 en el año 2003. En esa reforma se equipara al pueblo como poder y se plasma que el Gobierno es participativo al quedar establecida la potestad de incidir en los asuntos públicos.

A partir del año 2003 se hace un vasto desarrollo jurisprudencial por parte de la Sala Constitucional, donde se da el reconocimiento a los ciudadanos a participar en la

construcción y mantenimiento de la sociedad en la que viven. Del análisis jurisprudencial que se realiza en esta investigación, es importante destacar la diferencia de criterio de la Sala respecto si la participación ciudadana es un principio constitucional ó un derecho fundamental, de dicho análisis tal y como se acotó en esta investigación, la mayoría de los señores Magistrados realizan varias aseveraciones de importancia para dar respuesta a la primera hipótesis planteada en esta tesis.

La primera aseveración que se llega es que la participación ciudadana directa en los asuntos públicos o el manejo de la cosa pública es un evidente principio constitucional derivado así del artículo 9° de la Constitución Política; la segunda afirmación que se arribó es que al ser un principio constitucional tiene que ser desarrollado por el ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional. Sin embargo, en un voto de minoría, los magistrados afirman que la participación ciudadana es un derecho fundamental que se presenta como una nueva forma de Gobierno que ofrece que la participación sea clara y efectiva. Como puede observarse, por mayoría, la Sala considera a la participación un principio constitucional el cual debe de ser desarrollado por normativa constitucional o infraconstitucional.

Sobre este último punto es importante enfatizar que de la investigación realizada se confirmó que Costa Rica no tiene una ley general o marco de participación ciudadana que venga a desarrollar el artículo 9 de la Constitución Política, en el sentido que establezca el ABC de la participación en el país y donde se instituya la obligatoriedad para las Administraciones Públicas de crear, disponer de diferentes mecanismos de participación para que los ciudadanos puedan participar y ejercer el control ciudadano. Sino por el contrario, se determinó que el desarrollo de los mecanismos de participación en Costa Rica se dan por medio de leyes específicas y dispersas como las audiencias, referéndum, mecanismos a nivel local, entre otros.

Como consecuencia de lo expuesto y con base en todo lo que se analizó, es criterio de la suscrita que la participación ciudadana en Costa Rica posee una doble naturaleza jurídica dentro del ordenamiento costarricense. Es un derecho fundamental desde la perspectiva de la persona en sí misma considerada, se hace dicha afirmación en razón de los instrumentos internacionales también aquí citados (suscritos por el país), que le otorgan a la participación el estatus de derecho y es un principio constitucional que debe de ser

observado en el ejercicio de la función pública, por lo que está llamado a realizar lo dispuesto por el numeral constitucional ya citado, pues le otorga a la ciudadanía la potestad de codecidir y cocontrolar a sus designados.

Esto nos lleva a revisar la primera hipótesis planteada la cual dice: "...a pesar que el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica constituye al pueblo como poder y se reconocen una serie de derechos fundamentales individuales, así como de ejercicio colectivo a los ciudadanos para incidir. Sin embargo, no existe una legislación, ni pronunciamiento de la Sala Constitucional, que, de manera unívoca, disponga el deber de la Administración Pública de establecer mecanismos que garanticen el ejercicio real del carácter codecisor y cocontralor de la gestión pública que posee el pueblo"; en este sentido, la hipótesis planteada es contestada afirmativamente, esto de conformidad con lo antes expuesto, ya que si bien el artículo 9 constitucional establece el derecho de la participación ciudadana, no existe legislación ni pronunciamiento de la Sala Constitucional que disponga de manera unívoca el deber de la Administración Pública de establecer mecanismos que garanticen el ejercicio real de la participación ciudadana. Pues como se indicó, la Sala Constitucional señaló que el desarrollo de este derecho de participación debe de ser dado por medio del ordenamiento infraconstitucional, que será el que vaya determinando los sectores y materias donde debe haber una mayor participación (v. gr. en materia de elaboración de reglamentos, ambiental, de protección del consumidor, de planificación urbana, regulación y fijación de tarifas en servicios de interés general, realización de consultas populares a nivel municipal como cabildos abiertos y referendos, etc.), por lo que en definitiva deja a discrecionalidad de cada institución pública de cómo dar cumplimiento al derecho de la participación ciudadana.

Como consecuencia de lo expuesto, es así que los mecanismos de participación ciudadana en Costa Rica son desarrollados por diferentes leyes en diferentes materias, las más conocidas son la ambiental, reguladora de tarifas, indígenas, planificación urbana, entre otras. A pesar de que se trató en esta investigación de establecer por medio de Gobierno Abierto del país la determinación de un registro uniforme en cuanto a los diferentes tipos de mecanismos de participación ciudadana del país, esto no fue posible; sin embargo, se presenta una lista de algunos mecanismos participación en el país.

Estos mecanismos de igual manera se clasifican en actuación orgánica, funcional y corporativa. En cuanto a la participación orgánica, se determinaron los mecanismos como las audiencias públicas, juntas administrativas y educativas de los centros de enseñanza pública, comités cantonales de deportes, comités cantonales de la persona joven, juntas de salud, Asociación Administradora del Acueducto Comunal (Asada); en cuanto a los mecanismos funcionales: iniciativa popular, el referéndum, cabildos, plebiscito, presupuestos participativos, Asociaciones Público Privadas o Alianzas Público Privadas; por último, los mecanismos de participación corporativa: Asociaciones de Desarrollo Comunal, partidos políticos, redes sociales y medios de comunicación.

Finalmente, en esta investigación se realizó el análisis respecto de la transcendencia de la participación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública de Costa Rica. En cuanto a ello, se evidenció la importancia del rol que llevan las EFS en las sociedades y en especial en la vida de los ciudadanos.

Las Entidades de Fiscalización Superior juegan varios papeles esenciales en los Estados Democráticos de Derecho, al ser las encargadas de supervisar el uso correcto de los fondos públicos cerciorando que estos sean utilizados de manera correcta, asegurándole al ciudadano por medio de las potestades de fiscalización que ejerce, que los mismos fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y conforme al ordenamiento jurídico.

Ello nos lleva ineludiblemente a concluir que el papel que juegan estas entidades es primordial, pues por medio de los controles que ejercen (auditorías) sobre los fondos públicos, están informando y a la vez brindando a los ciudadanos la seguridad de cómo las diferentes instituciones públicas están haciendo el manejo de los fondos públicos, aunado a que obligan a que esas instituciones públicas y a sus funcionarios a que rindan cuentas (accountability) sobre esos manejos a la ciudadanía en general.

Para el desarrollo de dichas funciones, las EFS se apoyan en diferentes organizaciones internacionales como la INTOSAI y la OLACEFS, las cuales incentivan la promoción en la incorporación del ciudadano en las actividades de fiscalización que realiza. Para ello, dichos organismos internacionales proponen una serie de normativas y declaraciones tendientes a la promoción de la incorporación de los ciudadanos en sus diferentes procesos, así como la promulgación de normativa interna para que las EFS trabajen en dicha promoción.

Entre la normativa importante a resaltar es la ISSAI 12 o ahora conocida como ISSAI-P-12, la cual viene a señalar que las EFS deben de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos, pues a partir de ella, las EFS vienen desarrollando procesos, normas y actividades que, por medio de diferentes mecanismos, están marcando diferencia en la sociedad y en particular en la vida de los personas.

El otro organismo internacional esencial en la promoción de la participación ciudadana es la OLACEFS, la cual, por medio de las diferentes asambleas, declaraciones, normativas y las propias comisiones internas de trabajo, promueven y apoyan la participación ciudadana en la funciones diarias de las EFS.

Dentro de las declaraciones que se citaron en esta investigación, las cuales vienen a propiciar la inclusión de los ciudadanos en sus labores, una de las más esenciales y que se dedica en exclusiva a la participación ciudadana es la Declaración de Punta Cana 2016, la cual busca promover el mayor relacionamiento, interacción y asocio entre las EFS y la ciudadanía como mecanismo, a efecto de que las EFS contribuyan en la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles por medio del seguimiento y evaluación de las políticas que desarrollen los Estados.

En dicha Declaración se establece, tal y como se desarrolló, los principios que al fin de cuentas vienen a aclarar y dar contenido de cómo las EFS, de acuerdo con sus competencias, pueden ir incorporando a la ciudadanía en sus diferentes procesos. El otro aspecto es el modelo de madurez el cual se indicó está compuesto por cuatro niveles (básico-bajo-intermedio-alto), en los cuales se establece los diferentes grados de relación entre estas y los ciudadanos. Este modelo de madurez es el único instrumento que las EFS tienen como parámetro para medir en qué nivel de participación se encuentran conforme a los mecanismos que han promovido para la inclusión de los ciudadanos en sus procesos. De ahí que al ser el único instrumento es que se toma como parámetro para establecer en que nivel se encuentra la CGR respecto a los mecanismos dispuestos al efecto.

Como consecuencia de lo expuesto, las EFS se ven supeditadas que por medio de la fiscalización y los controles que ejercen, deben de buscar mayor transparencia, rendición de cuentas para que se obtenga más eficiencia y eficacia en los servicios públicos e incorporar más participación de los ciudadanos. La vinculación de los ciudadanos en los

diferentes procesos que desarrollan las EFS no es algo nuevo, pues se pudo evidenciar las diferentes formas en que las EFS y los ciudadanos se han complementado, beneficiado, ayudado y contribuido a un control más efectivo y de mayor impacto en las fiscalizaciones.

Es así que las EFS al incluir a la ciudadanía para que esta se involucre en la gestión del Estado, ya sea denunciando, actuando, formando, solicitando información, exigiendo cuentas y transparencia, en definitiva, genera un beneficio para todos los actores, es decir, las entidades fiscalización, ciudadanos y las mismísimas organizaciones de la sociedad civil.

Es en virtud de ello, arribamos a otra de las conclusiones de esta investigación y es que la participación del ciudadano en la fiscalización de los fondos públicos trae consigo múltiples beneficios para ambas partes, ya que las personas vienen hacer un aliado esencial para el control de los fondos públicos, pues desde el hecho simple que den algún tipo de información sobre alguna irregularidad o que señalen cómo están recibiendo el servicio, o bien, coadyuvan a dar pruebas necesarias para una fiscalización o simplemente colaboren en el seguimiento a algún asunto u obra pública, viene a reafirmar sin lugar a dudas que son una parte esencial de este proceso de control de los fondos de todos.

En cuanto a la Contraloría General de la República de Costa Rica, se estableció que es el órgano encargado de fiscalizar la Hacienda Pública, así está regulado en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y sus funciones son desarrolladas en su Ley Orgánica, tal y como se consignó en esta investigación. En cuanto al tema esencial de esta tesis, es claro que la CGR no se quedó atrás en cuanto a la incorporación de las personas en su función de fiscalización, al ser una incorporación que ha ido de menos a más, tal y como se consignó.

Es así que la reforma constitucional del artículo 9 no fue desapercibida por la CGR, aunado también a la normativa internacional (ISSAI-P-12) y a las declaraciones que suscribió. En ese sentido, tal y como se demostró, la CGR cuenta con una serie de normas internas y documentos que plasman lo relevante de la participación ciudadana para la institución, tal es el caso de la misión, las Políticas de Buen Gobierno y el Plan Estratégico Institucional. Aunado a ello, además se señaló que desde el 2009 hay pequeños pasos de cómo el

órgano contralor viene incorporando a los ciudadanos en su labor, tal y como se describió con el recuento de las memorias anuales, así como un primer proyecto piloto para buscar el fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía, llevado en el 2014.

De igual forma, como parte de su compromiso de incluir a la ciudadanía en sus funciones, se evidenció que la CGR ha implementado mecanismos, pero también lo que hemos denominado acciones concretas en aras del fortalecimiento de la participación ciudadana. Sobre estas últimas, se señaló que el fortalecimiento del sitio Web de la institución es prioritario, ya que por medio de este se dispone de información clara y sencilla mediante diferentes instrumentos tal y como se apuntó.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana que dispone está la denuncia, las encuestas, las redes sociales, el programa “Juntos somos más”, con sus proyectos “Cada uno cuenta”, “Galardón de la probidad” y “Contralores Juveniles”, por último el gran avance en la inclusión en la fiscalización de los ciudadanos, específicamente en las etapas de planificación y examen utilizando varias técnicas como las encuestas, visitas de campo, talleres y focus group.

Como se pudo observar, las experiencias fueron bastantes, así como los resultados que vienen a confirmar esa simbiosis de ayuda mutua entre la CGR y los ciudadanos, donde en definitiva ambos salen ganando. Ejemplos concretos se evidencian los descritos en el proyecto de Cada uno cuenta (“Cada Uno Cuenta: Aprende y Actúa por una Comunidad Limpia. Problema Recolección de Residuos 2015” y “Cada uno cuenta” bajo el lema: “Juntos por el resguardo de las áreas verdes de la comunidad 2017”) y el informe DFOE-IF-AE-0008-2018, denominado “Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables”.

En lo que respecta a los principios y al modelo de madurez de participación ciudadana de la Declaración de Punta de Cana, se tiene que, de acuerdo con lo analizado, se determinó que el órgano contralor se encuentra en el nivel de madurez denominado intermedio, se llega a dicha determinación después de haber realizado el análisis de las acciones y mecanismos dispuestos por parte de la CGR a los ciudadanos.

Cabe indicar que, si bien como se puntualizó, el modelo de madurez para establecer el nivel de participación que tienen las EFS es el único instrumento que existe; sin embargo, lo cierto es que el modelo en sus primeros niveles establece parámetros muy básicos que en sí cualquier Estado de Derecho los debe de asegurar y garantizar por ser en sí derechos fundamentales estatuidos en la mayoría de las Constituciones Políticas, ello hace que se pueda plantear un punto de mejora para la OLACEFS, en el sentido que el instrumento pueda ser revisado en cuanto a los niveles de participación, considerando para la medición el nivel de participación real que dan las EFS a las personas, aspecto que puede ser tomado como un punto de mejora para la organización del instrumento.

A pesar de lo anterior y que la Contraloría General se encuentra en el nivel intermedio de conformidad con el citado modelo de madurez y sus principios, es importante señalar que existen algunos espacios de mejora para la CGR en aras de dar una mayor oportunidad a los ciudadanos para que estos puedan incidir en el control ciudadano, tales como:

1. Definir algún espacio donde se anuncie o informe a la ciudadanía cuales estudios de fiscalización se determinaron para que el ciudadano tenga un grado de participación en los mismos, esto a efecto de que se cuente con mayor transparencia, publicidad y propiciar una mayor participación de interesados.
2. Muy de la mano con el punto anterior, sería importante establecer de manera sostenida la participación de los ciudadanos en los estudios de auditoría, así como propiciar más normativa interna como una política de participación ciudadana, con el objeto de generar más incidencia y generar un cambio en esta materia dentro de la CGR, en torno a la relación de los servidores de la CGR con la ciudadanía.
3. En lo que refiere a la denuncia, es claro que la institución ha hecho grandes esfuerzos, tal y como se apuntó; sin embargo, a pesar de ser considerado uno de los mecanismos de participación y que significa un insumo valioso por medio del cual se pueden planificar estudios de auditoría, es mi criterio que la denuncia es un derecho de los ciudadanos el denunciar actos ilícitos o malos manejos de la Hacienda Pública, por lo que el supuesto de que la CGR no tenga dispuestos los medios para interponer la denuncia, la misma puede ser interpuesta por otros medios o instancias. En este sentido, la suscrita considera que la CGR tiene un campo fértil acá, pues si bien la denuncia es el medio más conocido por los ciudadanos para

participar (así se consignó en la Memoria Anual 2017) y se reafirma en la encuesta que se realizó para esta investigación, lo cierto es que de acuerdo con los datos suministrados por el gerente del Área de Denuncia, la mayoría de las denuncias interpuestas por los ciudadanos no pasan el filtro de admisibilidad, lo que denota esa falta de formación del ciudadano en este ámbito en específico, aspecto que fue afirmado por los mismos ciudadanos en la ya citada Memoria (apartado 3.2 de esta investigación), es así que el órgano contralor puede avocarse a brindar una formación sobre la denuncia, buscando que el ciudadano tenga mayores conocimientos y con ello pueda presentar una denuncia de calidad, lo cual en definitiva significa obtener mayor eficiencia y eficacia en el control de la Hacienda Pública desde ambos lados.

4. Implementar evaluaciones que permitan establecer algún grado de medición del verdadero impacto de la participación ciudadana en la fiscalización de la Hacienda Pública, a efecto de buscar la mejora de los instrumentos que ya existen o idear los necesarios para el control ciudadano.
5. Por último, tomar en cuenta al ciudadano sobre las necesidades que este tiene en cuanto a formación y los diferentes mecanismos en los cuales puedan aportar en la fiscalización de la Hacienda Pública.

Otro de los aspectos que se desea apuntar es en cuanto a la encuesta que se realizó para esta investigación, donde destacan aspectos como que la mayoría considera que la participación ciudadana es un derecho y deber. En cuanto a las preguntas dirigidas respecto a la CGR y la participación ciudadana, se puede sintetizar que la mitad los encuestados consideran que sí pueden colaborar en la fiscalización de los fondos públicos, mientras que la otra mitad o tiene duda de ello o consideran que no pueden colaborar, lo que nos hace deducir que muy probablemente estas personas no tienen conocimiento (formación) que pueden colaborar con la fiscalización de la Hacienda Pública.

En esta misma línea, por medio de la pregunta abierta de cómo podían participar en dicha fiscalización, se determinó por medio de las respuestas recibidas que no había una claridad de cómo hacerlo, al ser nuevamente la denuncia el medio de participación señalado. En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana dispuestos por la CGR, la mayoría los desconocían, pero el más conocido por los encuestados es la denuncia y le seguía la página

Web. La última de las preguntas planteadas era si consideraban que la CGR debía de informar y capacitar a los ciudadanos sobre los mecanismos por los cuales podían participar, la respuesta fue contundente el 97,1 % que señaló que sí.

Estas respuestas sumadas a las realizadas en las memorias anuales aquí reseñadas, son coincidentes en que las personas tienen claro su derecho y deber de participar; sin embargo, se infiere que existe una clara necesidad por parte de los ciudadanos para que se les informe sobre cómo pueden participar y se les capacite de cómo pueden ejercer su derecho de participación por medio de los diferentes mecanismos, lo que lleva a la siguiente conclusión y es que es necesario reforzar la formación ciudadana que se brinda al ciudadano para fiscalizar la Hacienda Pública y enseñarle como puede hacer uso de los diferentes instrumentos.

En cuanto a los mecanismos dispuestos por la CGR, dan cuenta de ese liderazgo que han impulsado las altas jerarcas de la institución, pues lo mismos cubren diversos campos de acción de acuerdo con las actividades propias de la CGR, desde los niveles informativos (sistemas de información, página Web, solicitudes de información), nivel participativo como el cada uno cuenta y la participación en los procesos de auditoría y finalmente la formación ciudadana en los mecanismos que ya se han señalado como Galardón de la probidad, Contralores Juveniles y formaciones concretas a la ciudadanía.

En definitiva se evidenció que la CGR ha dispuesto una serie de mecanismos para que la ciudadanía pueda ejercer el control ciudadano sobre la Hacienda Pública, lo que nos lleva afirmar que cumple con el deber consignado en el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica y por ende, nos confirma que la segunda hipótesis de esta investigación es probada afirmativamente según lo desarrollado.

Pero de igual forma, la Contraloría General tiene retos importantes para seguir promoviendo la participación ciudadana, y es que debe de procurar que la participación ciudadana sea sostenida, clara y gradual, en el entendido de que se creen capacidades y se otorgue infraestructura para que los mecanismos sean ejecutados en el tiempo, asimismo, seguir apostando con la creación de nuevos mecanismos que busquen incorporar cada vez más a los ciudadanos en la fiscalización como los ejemplos de monitores ciudadanos y

contralores ciudadanos (EFS de Perú y Chile) y seguir apostando por la formación ciudadana, pues si los ciudadanos saben cómo ejercer su derecho de participación y utilizar los mecanismos, se sumaran más personas en la fiscalización de la Hacienda Pública y ello significaría al final de cuentas un ganar-ganar para el país, pues en definitiva serían más ojos en la fiscalización de la Hacienda Pública y en el combate a la corrupción.

Bibliografía

Libros y revistas jurídicas

- Abellán López, M. y Pardo Beneyto, G., El papel de las entidades de fiscalización superior en la rendición de cuentas de las administraciones públicas, en: Santos González, D. y Giménez Rodríguez, S. (coords.), 2016, *Integraciones y Desintegraciones sociales*. Toledo: ACMS.
- Acosta Zúñiga, M., *La Participación Ciudadana: Principio transversal de la rendición de cuentas que impacta en el control fiscal y contribuye a la generación de valor público*. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS. Tema Técnico N° 4. Santiago de Chile, diciembre de 2013.
https://www.olacefs.com/wpcontent/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_CTPC_Tema_Técnico_4.pdf
- Acosta Zúñiga, M., Participación ciudadana en el control fiscal: aportes de la OLACEFS", *Revista Conmemorativa 50 aniversario - OLACEFS*, Vol. 1, no. 2, 2013.
- Acosta, S. y Plata Pineda, O., Participación, colaboración, transparencia y datos abiertos. Tras la definición de Gobierno Abierto. *Teuken Bidikay*, N° 09, 2016.
- Aguilera Díaz, J., Límites y alcances del principio de sostenibilidad fiscal en el Estado Social de Derecho. Master. Universidad Militar de Nueva Granada, 2014.
- Aguirre Sala, J., *La participación ciudadana y las redes sociales* México, 2013.
https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/XIICDEP_MH_Laparticipacion.pdf
- Altamirano Dimas, G., Los derechos humanos de cuarta generación. Un acercamiento. *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2017, p. 27, <http://CESOP-IL-72-14-DerHumaCuartaGeneracion-310817.pdf>
- Álvarez Patiño, L., Las Asociaciones Público Privadas: una manifestación de innovación y corresponsabilidad en la gestión pública. *Estudios de Derecho*. 73 (162), 2016.
- Álvarez Rendueles, J. y James, M., Buchanan y la 'elección pública'. *El País*, 1986.
https://elpais.com/diario/1986/10/22/economia/530319602_850215.html
- Álvarez Santana, C., Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen*, 74, 2014.
- Amado R, A., Las diversas generaciones de Derechos Humanos, su influjo y codificación en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, 2018,

http://www.derecho.usmp.edu.pe/Itaest_Articulos_Estudiantiles/Febrero_2013_LAS%20DIVERSAS%20GENERACIONES%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf

Araya Sánchez, S., *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*, México, Distrito Federal: Indesol, 2012.

Arena, G., *Transparencia Administrativa y Democracia. Revista Vasca de Administración Pública*, No.37, 1993.

Arias Cordero, A. y Chaves Rodríguez, YH., *Los Derechos fundamentales contenidos en el marco Jurídico que regula las telecomunicaciones del País después de la promulgación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y sus leyes complementarias*. (S. A.), <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/REGIMEN-JURIDICO-DE-LAS-TELECOMUNICACIONES-EN-COSTA-RICA.pdf>

Arias Ramírez, H., *La vigilancia superior de la hacienda pública en Costa Rica Análisis del diseño institucional de la Contraloría General de la República y aportaciones en procura de un arquetipo de institución fiscalizadora en América Latina*", in, unpublished Doctorado, Universidad de Salamanca, 2018.

Arroyo Chacón, J., *La potestad de realizar auditorías como pilar fundamental de la labor que realiza la Contraloría General de la República en su deber de fiscalizar la Hacienda Pública*, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, no. 1, CGR, Costa Rica, 2013.

Arroyo Chacón, J., *El doble papel que posee la Contraloría General de la República de Costa Rica para garantizar el derecho de la ciudadanía a la buena administración. XXI Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016*.

Barra Gallardo, N., *El control social en la prevención de las malas prácticas administrativas y la corrupción: Especial atención a la participación ciudadana*, Universidad de Salamanca, 2017, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=122465>

Bejas, M., Lozada, J. y Zarraga, E., *La educación y la formación ciudadana para el siglo XXI en Venezuela y la obsolescencia de los contenidos de aprendizaje en las Ciencias Sociales*, *Omnia*, vol. 23, núm. 1, January-april, 2017.

Bocanegra González, J., *Habilidades Gerenciales. Competencias en la Gerencia Pública. Especialización en Alta Gerencia*. Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia. 2013, p. 21.

Bolaños Espinoza, N. y Segura Esquivel, E., *Análisis de la participación ciudadana en la implementación de proyectos de impacto ambiental como derecho fundamental de los*

- pueblos indígenas: caso del proyecto hidroeléctrico El Diquís*. Licenciatura. Universidad de Costa Rica, 2010.
- Bolaños González, J., La Contraloría General de la República de Costa Rica: El Perro Guardián de la Hacienda Pública, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, vol. 8, 2011.
- Britto, M., *Libertad y autoridad del Estado*. In: A.A.V.V.- *Aspectos legales y socioeconómicos de la desregulación y privatización*. Montevideo: F, C.U, 1991.
- Buenrostro Sánchez, I., Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Revista Iberoamericana De Filosofía, Política Y Humanidades*, 12, 2004.
- Bustamante Donas, J., La cuarta generación de derechos humanos en las redes digitales. *Revista Telos*, 10, 2010.
- Bustamente Soto, H., *Participación y control ciudadano en la gestión pública (Especialización)*. Universidad Militar Nueva Granada, 2013.
- Caddy, J., y Vergez, C., Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE. *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, 2002.
- Camacho Cepeda, G., La participación ciudadana en la Administración Pública. *Revista de Derecho de La Universidad Católica De Valparaíso*, XVIII, 1997.
- Casas Anguita, J.R., Repullo Labradory J. Donado Campos. La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I), *Aten Primaria*, 31 (8), 2003.
- Castro Ávila, A. y Sibaja Quesada, G., *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*, San José, Costa Rica: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016.
- Cejudo, G., *La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica (Texto Introductorio para Antología sobre Nueva Gestión Pública, de la Biblioteca Básica de Administración Pública, EAP-DF*. México: CIDE, 2010.
<https://www.researchgate.net/publication/272814906> *La nueva gestión pública*

- Cerioni, M., El ciudadano-usuario de las informaciones públicas. El caso de una exosmosis dogmática en el ordenamiento constitucional italiano. *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 10 (ISSN 2255-1824), 2015.
- Chica Vélez, S. y Salazar Ortiz, C., Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, 46, 2016.
- Christensen, T., y Lægreid, P., Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, XVI (3), 2018, pp. 549-550, http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Christensen_y_Laegreid.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, *Cartilla VII El control social en la gestión de lo público*, in, Ecuador, 2015, <http://www.cpccs.gob.ec/docs/niceditUploads/tempo/14574583497.%20Control%20Social.pdf>
- Contraloría General de la República., Subcontraloría General de la República, Memoria: Juntos somos más (2015-2020). San José, Costa Rica, 2020, ISBN:978-9968-9414-4-0 <https://sites.google.com/cgr.go.cr/juntos-somos-mas/inicio?authuser=0>
- Córdoba Ortega, J., El derecho de acceso a la información pública y la existencia de herramientas que posibilitan la transparencia en la gestión administrativa en Costa Rica. Una visión legislativa. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63), 2012.
- Córdoba Ortega, J., *Apuntes de Derecho Administrativo, Tomo II*, Editorial Isolda: San José Costa Rica, 2009.
- Cornejo, C., *Elementos para la participación ciudadana en la fiscalización pública: una aproximación desde la experiencia de la Contraloría General de Paraguay (2006-2014)* (Máster). Georgetown University, 2016.
- Corrales Mejías, R., Impacto de las Redes Sociales sobre la Participación Ciudadana en Procesos Electorales y la Democracia: Caso de Costa Rica. *Clacso*, 2015, p. 15, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20150708062655/Impacto_Red_Sociales.pdf
- Corti, H. (Ed.), Nuevas perspectivas del derecho a la ciudad, Editorial Jusbairens, 2019, pp. 390-391.
- Cunill Grau, N., Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. *Centro Latinoamericano Para El Desarrollo*, 1991.

- Cunnill Grau, N., Los elementos básicos del concepto de participación ciudadana. Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica, 2003, San Salvador: FUNDAUNGO.
- Danós Ordoñez, J., La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. *Revista De Derecho Administrativo*, 1, 2006.
- Delpiazzo, D., Centralidad del administrado en el actual Derecho Administrativo: impactos del Estado Constitucional de Derecho. *Revista de Investigações Constitucionais*, 1, 2014.
- Díaz Aldret, A., Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26, (2), 2017.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=127531141&lang=es&site=ehost-live>
- Díaz González, J. y Vega Quesada, O., Implementación de la Nueva Gestión Pública en Costa Rica: El caso de la solicitud, reposición y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica (2007-2014). *Anuario CIEP- Universidad de Costa Rica*, 6, 2015.
- Diego Bautista, O., La corrupción de las instituciones públicas: ¿Realmente no hay alternativa? *Revista Española de Control Externo*. ISSN 1575-1333, 2008.
- Eberhardt, M., Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 17(33), 2015.
- Egúsqüiza Pereda, C., Técnicas y procedimientos aplicables a la auditoría del medio ambiente. Quipukamayoc, 2014.
https://www.researchgate.net/publication/319660706_TECNICAS_Y_PROCEDIMIENTOS_APLICABLES_A_LA_AUDITORIA_DEL_MEDIO_AMBIENTE
- Etcheverry, C., Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. *Interações (Campo Grande)*, 9 (2), 2008, doi: 10.1590/s1518-70122008000200007
- Eyre de Lorenzo, J., *Examen jurídico de la participación ciudadana en el ámbito urbanístico: Estado Actual de cuestión y algunas propuestas de mejora*. Doctorado. Universidad Autónoma de Barcelona. 2015.
- Fernández Ramos, S., La transparencia Pública: Pasado, Presente y Futuro, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Vol.51, 2018.
- Fernández Ramos S., Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 105, ISSN-e 0041-8633, 2002.

- Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J. y Rodríguez Pérez, A., Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencia, límites y críticas. *Pecunia*, 6, 2008.
- Ferrajoli, L., La crisis de la democracia en la era de la globalización. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (39), 2005.
<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1027>
- Font, J., Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. *Participación Ciudadana Y Políticas Sociales En El Ámbito Local*, 2020.
- Fontanini, G., Buena Gobernanza en el control estatal: Las Entidades de Fiscalización Superior como receptoras de la participación ciudadana. El caso del Tribunal de Cuentas de la provincia de Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral, Tesis de Maestría, 2011.
- Fraguas Madurga, L., El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos. *Anuario del Centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud*, 21, 2015.
- Gabriel M, C., Derechos fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes.: Aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. *Derecho y cambio social*, 43, 2016.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5456258>
- Galindo Soza, M., La participación ciudadana y el control social. 1st ed. La Paz Bolivia: *Punto de encuentro*, 2018.
- Ganuzza Fernández, E., Novos Instrumentos de Participação: Entre a participação e a deliberação”, E. Moreira de Silva y E. Schettini Martins (eds.), *Experiências internacionais de participação*, São Paulo: UFGM, 19- 40, 2010.
- García de Enterría, E., y Fernández, T., *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2005.
- García Macho, R., El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- García Mejía, M., El Control Fiscal Participativo: una estrategia para la eficaz administración territorial en Colombia (Especialista en Finanzas y Administración Pública), Universidad Militar Nueva Granada, 2015.
- García Reátegui, J., Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: hacia un Estado abierto. *Actualidad Gubernamental*, 98, 2016.

- García Sánchez, I., La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007.
- Garrido Fallas, F., *La Constitución como norma jurídica*, 2017. www.racmyp.es/R/racmyp//docs/anales/A68/A68-10.pdf
- Gil García, L., Relaciones especiales de Sujeción. Aproximación histórica al concepto. *Sistema de Información Científica, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, XII (23), 2009.
- González Barrantes, C., Procedimiento de atención de denuncias ante la Contraloría General de la República, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, no. 1, CGR, Costa Rica, 2013.
- González Hidalgo, J., Participación ciudadana y transparencia en la emisión de disposiciones de carácter general, Doctorado, Universidad Escuela Libre de Derecho, 2018.
- González Ramírez, M., Gascó Gascó, J., y Llopis Taverner, J., Participación y satisfacción del ciudadano en la Gestión Pública: un estudio en el ámbito de la administración local. *Auditoría Pública*, 58, 2012.
- Guerrero, O., Nuevos Modelos de Gestión Pública, *Revista Digital Universitaria*, vol.3, UNAM, 2001, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html#22>
- Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J., Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 1(4), 2009. [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Gutiérrez Luna, A., La fiscalización superior a nivel subnacional en México. Una evaluación del desempeño de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) locales. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, IV, 2015. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/135>
- Hernández G, J., Eduardo García De Enterría y la renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, No. 6, 2015.
- Hernández Medina, Y., Nuevas formas de participación ciudadana. *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"*, 2016.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M., *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill, 2014.

- Hernández Tirado, K. y Orozco Poveda, D., La veeduría ciudadana como herramienta para la Co Administración del Estado. *Revista Jurídica Derecho*, 7 (8), 2018, doi: ISSN 2413.
- Hernández Valle, R., *El derecho de la Constitución, Volumen I*, Editorial Juricentro.: San José, Costa Rica, 1993.
- Horrach Miralles, J., Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Revista de Filosofía Factótum*, (1), 2009.
- Instituto Nacional de Administración Pública, El Derecho público de la crisis económica. *Transparencia y sector Público*, 2011.
- Jinesta Lobo, E., *Transparencia administrativa y Derecho de acceso a la información administrativa*. Costa Rica: Juricentro, 2006.
- Jinesta Lobo, E., *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*. 2nd ed. San José: Editorial Jurídica Continental, 2009.
- Karkin, N., Web 2.0 tools for Public Participation through government Websites, *Gestión y Política Pública*, Mexico, CIDE, Special issue on Electronic government, 2013.
- Lavín de la Cavada, J., *De la participación a la e- participación*. Doctorado. Rey Juan Carlos, 2011.
- López Olvera, M., Participación ciudadana y acceso a la información pública. *Instituto De Investigaciones Jurídicas De La UNAM*, 2013.
- López Sandoval, I., Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental. *Economía Informa*, 396, 2016.
- López Serrano, J. y López Serrano, J., La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano, 2009.
- Mackenzie Torres, T., Buitrago Quintero, M., Giraldo Vélez, P., Parra Sánchez, J. y Valencia Ramos, J., La teoría de la agencia. El caso de una universidad privada en la ciudad de Manizales. *Equidad y Desarrollo*, 19, 2013.
- Mariñez Navarro, F., La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral (Guadalajara)*, 23(65), 2016.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100002&lng=es&tlng=e

- Mariñez Navarro, F., ¿Qué Transparencia Requiere el Gobierno Abierto? *Revista de Gestión Pública*, II (2), 2013.
- Márquez, F., Participación ciudadana en la gestión pública. Primera parte. *Temas Sociales*, Vol. 41. Santiago de Chile: Ediciones SUR, octubre, 2001. <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3455>
- Márquez, M., Participación ciudadana en la gestión pública, segunda parte, in *Temas Sociales*, vol. 42, 2001.
- Martín-Castilla, J., La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano. *Auditoría y Gestión de los fondos públicos*, 36, 2005.
- Mendiburu, M., La participación ciudadana en las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina: ¿avance o impasse?, Seminario Internacional de Participación Ciudadana en Procesos de Fiscalización, México, 2020.
- Mercado Neumann, E. y Abusada Chehade, F., Asociaciones Público Privadas (APP): Entre lo Público y lo Privado – El Empresario Como Cogobernante, in *Derecho y Sociedad*, vol. 45, 2015, pp.104-108.
- Meza Morales, C., La participación ciudadana como mecanismo de control social en el Perú: Caso Contraloría General de la República, Universidad César Vallejo (Maestría), 2018.
- Molina Molina, J., *Ciudadano y gasto público*, in, 4th ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.
- Molina Vega, J. y Pérez Baralt, C., Participación política y derechos humanos. *Instituto Interamericano De Derechos Humanos*, 34-35(1), 1995.
- Montesinos Julve, V., Nuevos ámbitos de la fiscalización de las entidades públicas, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 2, no. 4, 2000.
- Mora Portuguese, J. y Salas Víquez, S., Participación de la sociedad civil en los procesos de EIA en Centroamérica. San José, Costa Rica, 2007.
- Morales Pinto, P. y Hernández Mejía, M., *Presupuesto participativo: Propuesta de plan de acción de participación ciudadana en la elaboración de proyectos de inversión pública en la Municipalidad de Barva*. (Magister Scientiae en Gestión Pública). Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2019.

- Moreno, G., El derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia. Una aproximación constitucional., Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, No. 8, marzo – agosto 2015, ISSN 2253-6655, 2015.
- Moreno, M., *Entidades Fiscalizadoras Superiores y Accountability* (Doctorado) Universidad de Murcia, 2015.
- Muñoz Aravena, W., El Servicio Civil. Una necesidad para una administración Posburocrática, *Revista Economía y Administración*, 69, 2007.
- Muñoz Aravena W., La participación ciudadana en Chile.El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío, *Revista Espiral, Estudio sobre Estado y Sociedad*, Vol. XXV, No. 73, 2018.
- Muñoz Machado, S., Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista De Administración Pública*, 1977.
- Murillo Arias, M., Naturaleza Jurídica de la Contraloría General de la República, *Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica*, Vol. 49, 1984.
- Naser, A., Ramírez Alujas, A., y Rosales, D., *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2017.
- Novak, F., Mecanismos de participación directa y fortalecimiento de la democracia representativa. *Agenda Internacional*, N° 29(XVIII), 2011, doi: ISSN 1027-6750.
- Núñez, G., *El ciudadano y el interesado. Capacidad, legitimación y representación. Los derechos del ciudadano ante la administración. La actuación del ciudadano ante la administración*. 2018.
[https://www.academia.edu/8673481/El ciudadano y el interesado. Capacidad legitimaci%C3%B3n y representaci%C3%B3n. Los derechos del ciudadano ante la administraci%C3%B3n. La actuaci%C3%B3n del ciudadano ante la administraci%C3%B3n](https://www.academia.edu/8673481/El_ciudadano_y_el_interesado._Capacidad_legitimaci%C3%B3n_y_representaci%C3%B3n._Los_derechos_del_ciudadano_ante_la_administraci%C3%B3n._La_actuaci%C3%B3n_del_ciudadano_ante_la_administraci%C3%B3n)
- Orta, M., (Año I), La Constitución como norma Suprema y la Supremacía de la Constitución Nacional. *Revista Amicus Curiae*, 2017, 10.
- Pagliai, F. y Montecinos, E., *Manual Presupuesto Participativos en Chile: Experiencias y Aprendizajes*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04624.pdf>
- Paoli Bolio, F., *Crisis de la democracia representativa*. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C*, 2010.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293222977009>

- Pereira López, M. y Jaráiz Gulías, E., Nuevo Servicio Público (NSP), Un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. España, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 14, núm. 2, 2015.
- Pérez Zafrilla, P., ¿Es posible realizar la teoría deliberativa en la vida política? El proyecto de James Fishkin. *Revista Española De Ciencia Política*, 30, 2012.
- Pérez, A., Las Generaciones de Derechos Humanos. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 1991.
- Pindado Sánchez, F., y otros., *Participación ciudadana...para una Administración deliberativa* Aragón, España: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón, 1st ed., 2009.
- Prieto Martín, P., *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*, participación ciudadana del siglo XX, Asociación Kyopol – Ciudad Simbiótica: Asociación Kyopol -Ciudad Simbiótica, 2010.
- Ramos Alderete, J., Gobierno Abierto: una visión de sus antecedentes, surgimiento y conceptualización. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 24, 2016, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>
- Rey Vásquez, L., Estado, administración y realidad: la participación del ciudadano en la gestión pública. *Revista Digital De La Asociación Argentina De Derecho Administrativo*, 2016, 1.
- Rivero Ortega R. y Sánchez Sánchez Z., Participación ciudadana en el ámbito local, Tratado de Derecho Municipal- coordinado por Santiago Muñoz Machado, 2, 2011.
- Rivero Ortega R., ¿Una espada de Damocles? Responsabilidades de servidores..., *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXX, 227, 2020.
- Rodríguez García, A., Canónico Sarabia, A. y Guanchez, A., El control y la responsabilidad en la administración pública Caracas: Centro de Adiestramiento Jurídico "Cajo", 2012.
- Romero Pérez, J., Consideraciones sobre la Asociación Pública-Privada, in *Revista de Ciencias Jurídicas*, vol. 157, 2014.
- Rotondo, RF., Derechos fundamentales y Derecho Administrativo. *Revista de Derecho Público*, 47(24), 2015.

- Ruvalcaba-Gómez, E., Participación ciudadana en la era del Open Government. Una aproximación desde las publicaciones científicas. Paakat: *Revista de Tecnología y Sociedad* 2016, (septiembre-febrero).
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=499054323002>
- Sabsay, D. y Tarak, P., *Nuevas Herramientas para la Acción Ciudadana en Defensa de los Derechos del Medio Ambiente*, Argentina: Fundación Poder Ciudadano, 2020.
- Sánchez González, J., La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto Espacios Públicos. *Espacios Públicos*, 2015, 18 (23).
- Sánchez Ramos, M., La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102, ISSN: 1665-8140, 2009.
- Sánchez Sánchez, Z., La participación ciudadana en la Administración local: hacia el Gobierno Abierto, *Revista de Administración Pública*, Vol. 1, no. 1, 2018.
- Sánchez, Sánchez, Z., *Estudio práctico de las asociaciones*, in, 1st ed., Valladolid, Lex Nova, 2004.
- Sánchez Sánchez Z., La iniciativa popular: una figura importante para una nueva ciudadanía, *Revista Activitat parlamentària*, 11, 2007.
- Sánchez Vázquez, R., Los principios generales del derecho y los criterios del poder judicial de la federación, México, Porrúa, 2004.
- Sandoval Almazán, R., *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. 1st ed. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- Sandoval Ballesteros, I., Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas, in *Gestión y Política Pública*, vol. XXV, 2016.
- Sandoval-Almazán, R., Open government and transparency: building a conceptual framework. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, [S.l.], n. 68, mayo 2015, ISSN 2448-5799, <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/3660>
- Solano Leiva, E., La convergencia y posibles conflictos de competencia entre la Contraloría General de la República y la Superintendencia General de las Entidades financieras en la fiscalización de los bancos comerciales del Estado, Universidad de Costa Rica, 2007.
- Spano Tardivo, P., El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública

- para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe, *Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*· Nº 1, 2016.
- Tomat, C., El "focus group": nuevo potencial de aplicación en el estudio de la acústica urbana. *Athenea* 12(2), 2012, <https://atheneadigital.net/article/view/v12-n2-tomat>
- Trejos Robert, S., Institutos de democracia directa: La iniciativa popular. *Revista Derecho Electoral*, 23, 2017.
- Treviño Cantú, J., *Gobernanza en la administración pública Revisión teórica y propuesta conceptual*, Revista Contaduría y Administración, No. 233, 2011.
- Valencia Tello, D., De Chueiri, V., Accountability, rendición de cuentas y controles a la administración. ¿Cómo funcionan en Argentina según el ordenamiento jurídico vigente? *Revista Opinión jurídica*, 15 (ISSN 1692-2530), 2016.
- Valenzuela Mendoza, R., *El nuevo servicio público propuesto para un gobierno abierto*, versión modificada de una ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, Uruguay 2013.
<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Teor%C3%ADa+del+nuevo+servicio+p%C3%BAblico&ie=UTF-8&oe=UTF-8#>
- Vásquez, A., El concepto de ciudadanía en la democracia liberal y sus límites. *Cultura Representaciones*, 4(8), 2010.
- Vila Hernández, T. y Briñez, Y., La Participación Ciudadana del Sector Juvenil en La Construcción de la Política Pública de Juventud de Bogotá Durante El Gobierno De Luis Eduardo Garzón, 2005-2008. *OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública*, (12), 2012.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/3651>
- Villarreal Martínez, M., Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo certamen de Ensayo Político, I, s.f.
- Villarejo Galende H., Smart cities: Una apuesta de la UE para mejorar los servicios públicos urbanos, *Revista de Estudios Europeos*, No. 66, ISSN: 1132/7170, 2015.
- Villarejo Galende H., *El interés público y la supervisión de la auditoría. ¿Cómo debe de vigilar el vigilante?*, Revista de Asociación Española de Contrabilidad y Administración de Empresas, 2015.

Vivanco Martínez, A., Transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado: Una normativa para Chile. *Revista Chilena de Derecho*, vol.35, 2008.

Informes

Agenda de Innovación Local-Asociación de Municipios Vascos, 'Egobernanza, Participación Ciudadana E Innovación.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2019.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, CLAD: Panamá.

Comisión de Participación Ciudadana – OLACEFS, Tema Técnico: Participación ciudadana: Principio Transversal que impacta el control fiscal y contribuye a la generación de valor público. XXIII Asamblea General Ordinaria OLACEFS.

Contraloría General de la República, Índice de Gestión Municipal 2018, Decimocuarto informe, 2019, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2012. - San José, Costa Rica: La contraloría, 2013. V., cm ISSN 1659-2905, <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2012/memoria-anual-2012.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2013, San José, Costa Rica: La contraloría, 2014. V., cm Anual ISSN 1659-2905 <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2013/memoria-anual-2013.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2014. San José, Costa Rica: La Contraloría, 2015. V., cm Anual ISSN 1659-2905 <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2014/memoria-anual-2014.pdf>

Contraloría General de la República. Memoria Anual 2015, San José, Costa Rica: La Contraloría, 2016, V., cm Anual ISSN 1659-2905

<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2015/memoria-anual-2015.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2016, San José, Costa Rica: La Contraloría, 2017, V., cm Anual ISSN 1659-2905
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2016/memoria-anual-2016.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2017, San José, Costa Rica: La Contraloría, 2017. V., cm Anual ISSN 1659-2905
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2017/memoria-anual-2017.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2018, San José, Costa Rica: La Contraloría, 2019. V., cm Anual ISSN 1659-2905
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>

Contraloría General de la República, Memoria Anual 2019, San José, Costa Rica: La Contraloría, 2020. V., cm Anual ISSN 1659-2905
<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2019/memoria-anual-2019.pdf>

Contraloría General de República, *Fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía: hacia el mejoramiento de las capacidades en las acciones de vinculación con la sociedad civil*, proyecto piloto, Contraloría General de la República, Costa Rica, 2014.
https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/12/04_Exp_Pil_CGR_CR.pdf

Declaración de Asunción - Principios sobre Rendición de Cuentas – OLACEFS, 2020,
<https://www.olacefs.com/declaracion-de-asuncion-principios-sobre-rendicion-de-cuentas/>

INTOSAI, El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - marcando la diferencia en la vida de los ciudadano, 2019.

<https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-Español.pdf>

Informe DFOE-IF-AE-0008-2018, Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables,
https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018014947.pdf

Informe de la Comisión de Participación Ciudadana, OLACEFS, <https://www.olacefs.com/primer-informe-de-relevamiento-seguimiento-y-monitoreo-de-la-declaracion-de-punta-cana/>

OECD, Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública, 2001, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners/summary/spanish_9789264195561-sum-es;jsessionid=iWUn4eUchEDsDtF_hC6D6naB.ip-10-240-5-177

Organización Centroamericana y el Caribe de Entidades de Fiscalizadoras Superior, *Occefs.org*, 2020, http://www.occefs.org/images/docs/Estatutos_OCCEFS_VF_orgnl.pdf

Organización Centroamericana y el Caribe de Entidades de Fiscalizadoras Superior, *Occefs.org*, 2020, <http://www.occefs.org/images/docs/historia.pdf>

Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades de fiscalización Superior. (2015). *XXV Asamblea General- Tema Técnico 1- Ponencia Base Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público*, México, Querétaro <https://www.olacefs.com/tema-tecnico-ponencia-base/>

Organización Latinoamericana y del Caribe de entidades de fiscalización Superior. (2015). *XXV Asamblea General- Tema Técnico 1- Conclusiones- Participación ciudadana y entidades de fiscalización superior: impactos en el control y generación de valor público*, pp. 1-12. Mexico, Querétaro, <https://www.olacefs.com/conclusiones-tema-tecnico-n-1-participacion-ciudadana-y-entidades-de-fiscalizacion-superior-impactos-en-el-control-y-generacion-de-valor-publico//>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Participación ciudadana en el control fiscal, promoción del control social y rendición de cuentas: modelo tipo para el fortalecimiento de las relaciones EFS-Ciudadanía*, in, Colombia, Proyecto Cooperación GIZ-Fortalecimiento de la OLACEFS

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), *Declaración de Cartagena*, in Cartagena, Indias, OLACEFS, 2006. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Boletin-CEPAT-1.pdf>

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, *Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública*, in, Santiago, Chile, OLACEFS https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_10_12_2013_DeclaracionSantiagoSobregob.pdf

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Delación de Punta Cana- OLACEFS, in, Punta Cana, República Dominicana, OLACEFS, <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2016/10/11.DECLARACION-DE-PUNTA-DE-CANA-Propuesta-ajustada-CTPC-11-10-2016-FINAL-estilo.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), DAC Statistical Reporting Directives. Disponible en: www.oecd.org/dac/stats/dacdirectives. OCDE, París. [https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores-%20for%20web.pdf](https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf)

Plan de Acción ante la Alianza por un Gobierno Abierto 2015-2017 (Costa Rica). <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/segundo-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-costa-rica-2015-2017>

Poder Judicial de Costa Rica, *Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial / CONAMAJ*, CONAMAJ: San José, Costa Rica, 2015. <https://www.poderjudicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf>

Primer Informe de Relevamiento Seguimiento y Monitoreo de la Declaración de Punta Cana "Promover la Participación Ciudadana en el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – Agenda 2030", 2018, <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/03/Informe-2018-Declaracion-Punta-Cana.pdf>

Resoluciones y pronunciamientos

Opinión Jurídica 043-2006 del 30 de marzo 2006, Procuraduría General de la República de Costa Rica.

Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República de Costa Rica OJ-102-2016 de fecha 05 de setiembre 2016.

Resolución DC-99-2018- Contraloría General de la República, Despacho Contralor del 21 de setiembre 2018.

Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 3475 de fecha 02 de mayo del 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 2120-2003 de fecha 14 de marzo del 2003.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, resolución No. 3074-2002 de fecha 02 de abril del 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución. N° 001163-2017 de fecha 27 de enero de 2017.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N° 3771-99 de fecha 19 de mayo de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 00231- 2017 de fecha 13 de enero del 2017.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 15635 - 2006 de fecha 27 de octubre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No 06773 - 2014 de fecha 16 de mayo del 2014.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No 007962- 2011 de fecha 17 de junio del 2011.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 2013-017305 de fecha 20 de diciembre del 2013.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 00962-2012 de fecha 27 de enero del 2012.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.17356-2007 de fecha 28 de noviembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No.18597-2007 de fecha 21 de diciembre de 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 13943 - 2011 de fecha 14 de octubre del 2011.

Sala Constitucional mediante la Resolución No. Resolución No. 14111-2012 de las 16:00 horas del 9 de octubre de 2012.

Tribunal de Apelación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda Sección I Resolución N° 02409-2012 de fecha 21 de diciembre del 2012.

Paginas Web

ALIARSE, Definición de APP. <http://www.aliarse.org/es/>

ALIARSE, Misión de APP, <http://www.aliarse.org/es/>

ARESEP, Audiencias, 2020, <https://aresep.go.cr/audiencias>

ASADAS, 2020, <https://www.aya.go.cr/ASADAS/documentacionAsadas/Aspectos%20Básicos%20de%20las%20ASADAS.pdf>

CONAMAJ, http://www.conamaj.go.cr/images/modulo/html/conceptos_basicos.html

Consejo de la Persona Joven, 2020, <https://cpj.go.cr/es/comite-cantoniales-de-la-persona-joven.php>

Contraloría General de la República de Costa Rica, <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/transparencia-cgr.html>

Contraloría General de la República de Costa Rica, <https://www.cgr.go.cr/07-cgr-varios/buscadores.html#gsc.tab=0>

Contraloría General de Chile, https://www.contraloria.cl/cgrapp/LOBBY_WEB/cl/contraloria/lobby/pub/formSolicitudAudiencia/FormSolicitudAudienciaController.jpf

Contraloría General de Chile, <https://www.contraloria.cl/contraloresciudadanos/accounts/login/?next=/contraloresciudadanos/>

Contraloría General de Colombia, https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/

Contraloría General de Colombia, <https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/contraloria-delegada>

Contraloría General de Colombia, <https://www.contraloria.gov.co/web/participacion-ciudadana/estrategias-de-control-fiscal-participativo>

Contraloría General de la República de Costa Rica, <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/encuestas-nac.html>

Contraloría General de la República de Costa Rica, <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=233:9:0>

Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017019354.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018021327.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019005332.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018014947.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019023085.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica, Twitter, <https://twitter.com/cgrcostarica>

Contraloría General de la República de Costa Rica, You Tube, <https://www.youtube.com/user/CGRCostaRica/about>

Contraloría General de la República de Perú, https://apps1.contraloria.gob.pe/auditoresjuveniles/auditores_juveniles.html

Contraloría General de la República de Perú, <https://monitorciudadano.contraloria.gob.pe/>

Contraloría General de la República de Perú, https://apps1.contraloria.gob.pe/auditoresjuveniles/veedurias_escolares.html

Contraloría General de la República de Perú, https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/CGRNew/as_contraloria/Participacion_Ciudadana/Audienciapublica/audienciaspublicas/

DINADECO, función, 2019, <http://www.dinadeco.go.cr/pf.html>

Facebook, [Grupo Inteligencia Colectiva CR], <https://www.facebook.com/groups/InteligenciaColectivaCR/?ref=share>

Facebook, [Grupos], <https://www.facebook.com/groups/1049749478426092/?ref=share>

Facebook, [Página Poder Ciudadano Ya], <https://www.facebook.com/PODERCIUDADANOYA/>
<https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/organigrama/dfoe/areas/denuncias-investigaciones.html>

- INE, http://transparencia.ine.cl/norma_part_ciudadana/norma_participacion161.pdf
- INTOSAI, "INTOSAI Goal Committees", 2020, <https://dev.intosai.org/es/about-us/organs/intosai-goal-committees>
- INTOSAI, "Miembros", in *INTOSAI*, 2019, <https://dev.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/miembros>
- INTOSAI, "Órganos", 2020, <https://dev.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/translate-organos>
- INTOSAI, "Qué hacemos", 2020, <https://dev.intosai.org/es/translate-what-we-do>
- INTOSAI, "Comité Directivo", 2020, <https://dev.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/translate-organos/translate-to-espanol-governing-board>
- INTOSAI, "Congreso", 2020, <https://dev.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/translate-organos/congreso>
- INTOSAI, "El valor y beneficio de las entidades fiscalizadoras superiores marcando la vida de los ciudadanos", 2020, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-P-12-El-Valor-y-Beneficio-de-las-Entidades-Fiscalizadoras-Superiores-marcando-la-diferencia-en-la-vida-de-los-ciudadanos.pdf>
- INTOSAI, "Sinopsis", 2020, <https://dev.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/sinopsis>
- INTOSAI, "Organizaciones Regionales", 2020, <https://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/organizaciones-regionales>
- Movimiento ciudadano CR, <https://www.facebook.com/movimientociudadanocr/>
- OECD, Buenas prácticas para el apoyo a entidades fiscalizadoras superiores, 2020, [https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores-%20for%20web.pdf](https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf)
- OECD. [Página Web], [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/RD\(2001\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/RD(2001)1&docLanguage=En)
- OECD. [Página Web], <https://www.oecd.org/latin-america/countries/costarica/costa-rica-y-la-ocde.htm>

- OLACEFS, "Buena Gobernanza" – CTPBG, 2020, <https://www.olacefs.com/buena-gobernanza-ctpbq/>
- OLACEFS, "Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento", 2020, <https://www.olacefs.com/evaluacion-del-desempeno-cedeir/>
- OLACEFS, "Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas, fiscalización de desastres", 2020, <https://www.olacefs.com/fiscalizacion-de-desastres-gtfd/>
- OLACEFS, "Grupo de Trabajo de Auditoría de Obras Públicas", 2020, <https://www.olacefs.com/obras-publicas-gtop/>
- OLACEFS, "Carta Constitutiva OLACEFS, aprobada en la XXII Asamblea General, Brasil 2012", 2020, <https://www.olacefs.com/carta-constitutiva-olacefs-2/>
- OLACEFS, "Comisión de Participación Ciudadana", 2020, <https://www.olacefs.com/cpc/>
- OLACEFS, "Comité de Creación de Capacidades", 2020, <https://www.olacefs.com/creacion-de-capacidades-ccc/>
- OLACEFS, "Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional", 2020, <https://www.olacefs.com/grupo-de-trabajo-especializado-en-la-lucha-contra-la-corrupcion-transnacional-de-la-olacefs/>
- OLACEFS, "Historia", 2020, <https://www.olacefs.com/historia/>
- OLACEFS, "Medio Ambiente"- COMTEMA, 2020, <https://www.olacefs.com/medio-ambiente-comtema/>
- OLACEFS, "Revisión Normativa", 2020, <https://www.olacefs.com/revision-normativa-cer/>
- OLACEFS, "Tecnologías de información y Comunicaciones", 2020, <https://www.olacefs.com/ctic/>
- OLACEFS, Declaración de Lima, <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Boletin-CEPAT-1.pdf>
- Reunión del Directorio Legislativo, Sesión extraordinaria n° 028-2014 25 de setiembre del 2014, <http://www.asamblea.go.cr/glcp/Documentos%20compartidos/ACTA028-2014.pdf#search=departamento%20de%20participación%20ciudadana>
- Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2020, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?para m1=NRTC&nValor1=1&nValor2=29037&nValor3=30712&strTipM=TC

Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2019,
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NR&nValor1=1&nValor2=37097&nValor3=39114&nValor4=-1&nValor5=166046&nValor6=14/04/1961&strTipM=FA

Territorio Seguro, <https://m.facebook.com/territorioseguro/>

Normativa

Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998,
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197

Constitución Política de Costa Rica.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, No. 2726
Ley de Asociaciones No. 218.No. 218.

Ley de Desconcentración de Hospital y Clínicas de la CCSS No. 7852 Sistema Costarricense de Información Jurídica, 2020,
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=30166&nValor3=0&strTipM=TC

Ley de Iniciativa Popular No. 8491 de 09 marzo de 2006.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56833&nValor3=62331&strTipM=TC

Ley No. 8492, "Ley de Regulación del Referéndum del 2006 del 09 de marzo de 2006,
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56821&nValor3=77641&strTipM=TC

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No.7428.

Ley Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) No. 7593.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=114391&nValor4=1&nValor5=128000&nValor6=08/08/2008&strTipM=FA

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Plan Estratégico Institucional 2013-2020 de la Contraloría General de la República.
Políticas de Buen Gobierno Corporativo de la Contraloría General de la República, diciembre 2009

Reforma Reglamento para consultas populares y mecanismos de participación ciudadana de la Municipalidad de Orotina No. 120 - A de fecha 17 de octubre de 2017.

Reglamento de audiencias municipales la Municipalidad de San Pablo de Heredia No. 49 de fecha 04 de diciembre de 2017.

Reglamento de participación ciudadana de la Municipalidad de Guácimo No.10 de fecha 08 de marzo de 2019.

Reglamento de participación ciudadana de la Municipalidad del Cantón General de Limón No.82 de fecha 11 de diciembre de 2017.

Reglamento de participación ciudadana para el cantón de San Rafael de Heredia No.290 de fecha 16 de diciembre de 2019.

Reglamento de participación ciudadana y presupuestos participativos de la Municipalidad de Alajuelita No.79 de fecha 03 de julio de 2018.

Reglamento de presupuestos participativos del Cantón de Acosta No. 138 de fecha 13 de febrero de 2019.

Reglamento de presupuestos participativos del Cantón de Alajuela No. 33 de fecha 14 de agosto de 2018.

Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, N° 38249-MEP, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76782&nValor3=95968&strTipM=TC

Reglamento para audiencias públicas de la Municipalidad de Dota No.62 de fecha 26 de junio de 2019.

Reglamento para consultas populares del cantón de Santa Cruz No. 22 de fecha 06 de junio 2017.

Reglamento para consultas populares del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde No. 141
- C de fecha 27 de febrero de 2018.

Anexos

Anexo No.1: Correo electrónico Señorita Sigrid Segura- Gobierno Abierto

22/07/2020

Correo de Contraloría General de la República de Costa Rica - Re: Consulta sobre Mecanismos de participación ciudadana



Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>

Re: Consulta sobre Mecanismos de participación ciudadana

Sigrid Segura Artavia <sigrid.segura@presidencia.go.cr>
Para: Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>

18 de julio de 2019, 16:58

Estimada Ileana

Reciba un cordial saludo. Mis más sinceras disculpas en la demora a respuesta. Nosotros trabajamos mucho con el fascículo **Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos** que emitió el TSE mediante el IFED. Te adjunto el documento. Sin embargo, si lo que requiere es algún otro documento o información que podamos facilitar, quedo atenta.

Saludos,

El vie., 5 Jul. 2019 a las 16:50, Ileana Gonzalez Chaverri (<ileana.gonzalez@cgr.go.cr>) escribió:

Buenas tardes Sigrid, es un gusto saludarla. Le escribe Ileana González Chaverri, asesora de la Subcontralora General. Me permito enviarle este correo para consultarle si ustedes desde gobierno Abierto, tienen identificados los diferentes mecanismos de participación ciudadana a nivel país, sean estos formales o informales. De ser así les agradecería me indicaran como puede conseguir dicha información. Quedo atenta a su respuesta. Saludos cordiales,

Atentamente,

Ileana González Chaverri
Despacho Contralor
Tel: 2501-8529 Fax:2501-8100



Sigrid Segura Artavia
Datos Abiertos | Gobierno Abierto
Presidencia de la República

+506 22079205 | +506 89424052
sigrid.segura@presidencia.go.cr
Casa Presidencial



Anexo No. 2: Correo electrónico Gerente de Área de Denuncias, Rafael Picado.

22/9/2020

Correo de Contraloría General de la República de Costa Rica - Re: Consulta sobre datos de denuncias interpuestas por particulares



Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>

Re: Consulta sobre datos de denuncias interpuestas por particulares

Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>

24 de agosto de 2020, 16:48

Para: Karla Picado Varela <karla.picado@cgr.go.cr>, Rafael Picado López <rafael.picado@cgr.go.cr>

Hola Karlita, espero que estés muy bien. Una consulta de estas 3079 denuncias interpuestas por los ciudadanos en estos 4 años, que sucedió con esas 2542 denuncias que no pasaron el filtro de admisibilidad. Te agradezco si me puedes facilitar este dato. Muchas gracias!

Atentamente,

Ileana González Chaverri

Gobierno Corporativo

Tel: 2501-8529

El mié., 12 ago. 2020 a las 9:09, Ileana Gonzalez Chaverri (<ileana.gonzalez@cgr.go.cr>) escribió:

Muchas gracias Karlita y Rafa, se los agradezco a montones. Espero que se encuentren muy bien. Saludos!!!

Atentamente,

Ileana González Chaverri

Gobierno Corporativo

Tel: 2501-8529

El mié., 12 ago. 2020 a las 9:07, Karla Picado Varela (<karla.picado@cgr.go.cr>) escribió:

Buenos días Ile.

Acá te paso los datos generales que nos solicitaste. Espero sean de utilidad.

Datos Años	Denuncias interpuestas por particulares (ciudadano)	Pasaron a fase de investigación	Terminó en una investigación preliminar?
2015	621	143	31
2016	618	68	18
2017	615	64	24
2018	688	141	35
2019	537	124	30

Saludos,

Karla Picado Varela

Fiscalizadora Asistente

Área de Denuncias e Investigaciones | DFOE

Contraloría General de la República

T: (508) 2501-8450

El mié., 22 jul. 2020 a las 8:50, Rafael Picado López (<rafael.picado@cgr.go.cr>) escribió:

Hola Ileana, igualmente espero que vos y tu familia también estén bien. Estoy copiando la solicitud a Karla para que nos ayude con los datos.

Saludos!

El mar., 21 jul. 2020 a las 8:55, Ileana Gonzalez Chaverri (<ileana.gonzalez@cgr.go.cr>) escribió:

Buenos días Rafael

Espero que te encuentres bien al igual que tu familia. Quería solicitarle su apoyo, me encuentro terminando mi tesis doctoral que trata de la participación ciudadana en la CGR, de las memorias se tiene que el mecanismo por excelencia que tiene el ciudadano es la denuncia, sin embargo de los datos que se exponen en las mismas son muy generales, quería saber si me podrían facilitar los

https://mail.google.com/mail/u/0?ik=7ffecb3ef2&view=pt&search=all&permmsgid=msg-a%3Ar-1985399189097517538&simpl=msg-a%3Ar-198539918... 1/2

9/2020 Correo de Contraloría General de la República de Costa Rica - Re: Consulta sobre datos de denuncias interpuestas por particulares

números de los últimos 4 años (2015-2019) las cantidad de denuncias interpuestas por particulares (ciudadano), cuantas de esas denuncias pasaron a fase de investigación y si alguna término en una investigación preliminar. Estos datos son generales ya que me sirven como parte de mi investigación. Agradezco de antemano la colaboración que me puedas brindar. Saludos!!!

Atentamente,
Ileana González Chaverri
Gobierno Corporativo
Tel: 2501-8529

—
Rafael Picado López

Gerente de Área

AREA DE DENUNCIAS E INVESTIGACIONES-DFOE

Contraloría General de la República

T: (506) 2501-8184



Anexo No.3: Correo electrónico Jefe de Prensa de la Contraloría General

22/9/2020

Correo de Contraloría General de la República de Costa Rica - Re: Consulta



Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>

Re: Consulta

1 mensaje

Ileana Gonzalez Chaverri <ileana.gonzalez@cgr.go.cr>
Para: Mariela Azofeifa Olivares <mariela.azofeifa@cgr.go.cr>

24 de agosto de 2020, 8:28

Hola muchas gracias, encuentre unas fechas cuando se dio la apertura de la red, pero voy a confirmarlo con Gustavo. Feliz inicio de semana. Saludos!

Atentamente,
Ileana González Chaverri
Gobierno Corporativo
Tel: 2501-8529


El lun., 24 ago. 2020 a las 8:17, Mariela Azofeifa Olivares (<mariela.azofeifa@cgr.go.cr>) escribió:

Hola. La fecha exacta no la tengo mano, Gustavo Gatgens puede documentarte más exacto el dato. Las redes que manejamos son Twitter (por inmediatez), LinkedIn (por generación de contenidos) y Youtube (por audiovisual). Mariela

El dom., 23 ago. 2020 a las 21:52, Ileana Gonzalez Chaverri (<ileana.gonzalez@cgr.go.cr>) escribió:

Hola Mariela, espero que estés muy bien al igual que tu familia. Quería ver si me puedes ayudar, estoy terminando mi tesis de doctorado, y vieras que no encuentro a partir de que año nosotros incorporamos a las redes sociales en la CGR, si me pudieses ayudar con este dato te lo agradecería mucho. Gracias y feliz noche!!!

Atentamente,
Ileana González Chaverri
Gobierno Corporativo
Tel: 2501-8529

Mariela Azofeifa Olivares
Jefe, UNIDAD DE PRENSA Y COMUNICACIONES
Contraloría General de la República
T: (506) 2501-8051 / 2501-8050
Mostrando firma_correo.jpg

Anexo No.4: Entrevista a la Licda. Carolina Retana, informe de fiscalización

La entrevista que a continuación se llevó adelante por medio de una video llamada, en la cual la persona entrevistada consintió que se grabara la misma para obtener una mayor fluidez de la conversación.

La entrevista es una técnica de gran utilidad en la investigación cualitativa para recabar datos; se define como una conversación que se propone un fin determinado distinto al simple hecho de conversar. Es un instrumento técnico que adopta la forma de un diálogo coloquial.

El tipo de entrevista que se realizara, es la que se llama semi estructurada, la cual consiste en que el investigador antes de la entrevista se prepara un guion temático sobre lo que quiere que se hable con el entrevistado. Las preguntas que se formulan son abiertas.

Algo relevante de este tipo de entrevista es que el informante puede expresar sus opiniones, matizar sus respuestas, e incluso desviarse del guion inicial pensado por el investigador cuando se abren temas emergentes que es preciso explorar.

El investigador debe mantener la atención suficiente como para introducir en las respuestas del informante los temas que son de interés para el estudio, enlazando la conversación de una forma natural. Asimismo, durante toda la entrevista el investigador puede relacionar unas respuestas del informante sobre una categoría con otras que van fluyendo en la entrevista y construir nuevas preguntas enlazando temas y respuestas.⁵⁸⁶

Datos de la Entrevistada

Nombre: Carolina Retana Valverde

Puesto: Gerente del Área de Ambiente y Energía

Encargada de la Auditoría: Sobre calidad del servicio del Agua a las poblaciones vulnerables del país, con lo que se emitió el informe DFOE-AE-IF-0008-2018

Forma de realizar la entrevista: Video llamada.

Fecha en que se realizó: 26 de agosto 2020.

Preguntas formuladas

1. ¿Se le consulta sobre cómo se escogió a las partes interesadas?

La señora Retana Valverde, señala, que de previo a contestar la pregunta, es necesario tener claro el contexto del informe. Es así que explica que lo primero que se realizó fue una lectura detallada de la Agenda 2030, los ODS, para identificar elementos claves, tales como: que las personas eran el elemento cos y de ahí hacer un ejercicio activo en la medida

⁵⁸⁶ Díaz-Bravo, Laura, Torruco-García, Uri, Martínez-Hernández, Mildred, & Varela-Ruiz, Margarita. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en educación médica*, 2(7), 162-167. Recuperado en 26 de agosto de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&tlng=es.Pag.163-164

de lo posible de lo que Naciones Unidas pacto con las EFS. En ese sentido explica que el departamento UN DESA, que es el que se encarga de las relaciones con la agencias de gobierno, emitió dos directrices donde las EFS se comprometen a impulsar los ODS con la participación primordial de las partes interesadas. El reto que se planteó era como hacerlo.

El otro elemento fue el enfoque de las comunidades vulnerables, aspecto que está en los ODS. Pero la referencia de la comunidad vulnerables como tal no. De ahí empezó la búsqueda de que es una comunidad vulnerable. La CGR siempre tiene como parte interesada a la institución que audita y a la Asamblea Legislativa. Ahora bien, si yo quiero acercarme a un grupo especial, diferenciado, ¿cómo lo identifico en CR? esto no está identificado en Costan Rica a pesar de las indagaciones que hicimos.

La vulnerabilidad está en función de los tipos temas que estemos tratando, pues puede haber gente que es totalmente vulnerable, pero hay otras circunstancias en donde vulnerabilidad es más en algunas cosas o menos en otras. No puede haber una definición generalizada, pero si vamos a encontrar a una población que si va hacer más afectada en todo, como que están en un estado de pobreza y los de inclusión social.

Es aquí que el criterio experto, un antropólogo que se contrató para el estudio a efecto de que nos planteara como poder entender el concepto de vulnerabilidad. Se hicieron dos aproximaciones por comunidades (llegar a la zona) y la otra la calidad del agua y del servicio, para con ellos sacar combinaciones e índices de desarrollo social con estás conjunciones de índices para poder llegar determinar la población que participaría y así asegurar que una población sensible como la indígena fuese tomada en cuenta.

Por asuntos de alcances no se pudo trabajar con todas las comunidades, pero si se aprendió en esta experiencia que estas se diferencian y dependiendo de sus diferencias es como usted se aproxima a ellas, esto se aprendió con el consultor. No es lo mismo hablar de un precario, con población migrante pero que la mayoría profesa la misma religión que la población costarricense y que hablan el mismo idioma, que otro tipo de vulnerables que no la mismo cosmovisión tienen una visión de mundo diferente, pues no es el mismo Dios y las religiones que profesan son diferentes, a los elementos que le dan importancia son otros distintos a los nuestros.

Se quería tener la expresión más compleja de esa diversidad, que se quería tener en el taller a la comunidad indígenas del país (pero aquellos que se les pudiese recolectar datos), pues se debían de enfocar en una población por los mismos recursos. El primer acercamiento con ellos fue yendo a las comunidades para levantar los datos y con ello poder realizar los indicadores (fueron giras, hay registros, llevaban listo las solicitudes de información e incluso el consultor acompañó en esas giras, pues para poder llevar una correcta comunicación con ellos se debía de llevar un protocolo, pues ahí se debía de conversar con el jerarca de la comunidad en este caso con el cacique). Se identificó a las personas con un rol activo, con un activismo y un rol jerárquico que podían venir a aportar al ejercicio que se realizaría la CGR.

Aquí hace un paréntesis, indica que lo óptimo cuando se hace trabajos con personas, por ejemplo con la auditoría en (Turrialba) participantes, señalo: ...porque si ustedes van analizar una situación local de Turrialba por tenemos que ir allá y ustedes no vienen aquí.

Esta invitación hizo se para que fuera en la CGR, su misma visión centrista. Ante esto señala la señora Guevara que eso le quedó resonando, que el tema de la participación ciudadana debe de ejercitarse más empáticamente, para que dicha participación sea más legítima y genuina, agrega, que debe de propiciarse ponerse en el torno de ellos, para con ello no limitar su capacidad, su visión de poder integrar bien esas nociones dentro del trabajo que se está realizando. Al fin al cabo además de traer a los líderes, se invitaron a aquellos que podían participar con elementos más claros y con más capacidad de aporte al tema.

El material que se utilizó fue un material que pudiesen entender las partes que fuera amigable, sencillo y que la mayoría pudiese entender que era un indicador. La técnica que se utilizó fue con formularios escritos (dirigidos) y una plenaria al final para que todos hablaran, comenta que respecto a este último punto que en su visión ahí faltó algo para que todos participaran, por lo que se constituye en una lección aprendida para mejorar la técnica.

De los aprendizajes más valiosos de estos ejercicios, es que normalmente como EFS asumimos muchos desgates en elaboración de indicadores, de criterios e inclusive de cómo defenderlos ante las administraciones públicas pues siempre recriminan que no somos expertos en el tema, aspecto que resienten las instituciones (por lo que se ha migrado en otras formas para que ellos puedan aportar en la construcción de criterios).

Sin embargo, algo muy gratificante, al cierre de la actividad fue la exposición del producto final que construyeron y se interpretó entre todos los participantes, eso era posible por los indicadores y tablas en excel que se tenían, donde se dice que esto fue lo que todos concluimos, en ese momento el AYA se expresa indicando –“jamás, jamás, eso no es así, esto no puede haber sido tan malo”-. En eso una persona de la comunidad indígena levanta la mano y le dice que ella no está de acuerdo con lo que él está diciendo, y le replica, en realidad lo que yo veo ahí es el reflejo de la realidad de lo que nosotros vivimos, ya no es la realidad de mi comunidad por los ajustes que hicimos, pero si la comunidad aldeaña tal y tal, eso está así, es el reflejo de nuestra realidad.

Esa sola visión del usuario, significó una economía en todo el proceso de la fiscalización, pues en el marco habitual de una auditoría esa oposición por parte de la institución auditada hubiese significado una gran batalla para defender el criterio por medio de normas, la técnica e indicadores, la sola visión del usuario que lidia día a día con el problema dejó el escenario en silencio, no hubo más discusión, el usuario habló.

Para la CGR significó una gran economía en el proceso, por el desgaste que podía haber llegado, recalca, que son las cosas que para ella la marco significativamente, por lo que en su concepción la participación ciudadana tiene sentido, pues no es lo mismo que lo diga la CGR desde una perspectiva de centro, no de periferia, no de entendimiento de los alrededores, porque si bien se fue a medir esa medición refleja la realidad pero no la realidad de los que viven ahí.

2. ¿Cuál fue la conclusión de esta actividad?

3. ¿Qué fue lo importante de tomar las partes interesadas el que recibe el servicio y el que le da el servicio?

4. ¿Cuál fue el aprendizaje?

Aprendizaje mucho, por ejemplo como enriquece las visiones y legítima el proceso, el tomar en cuenta a las personas sobre todo frente a la administración activa. Como segundo aprendizaje, son los enfoques para poder abordarlos (tutela de los derechos), dentro de la fiscalización integral de buscarse el respeto de ese tipo de derechos pero en estos casos es la diversidad de los temas, pero cuando se adquieren nuevos conceptos (agenda 2030) para la prestación de un servicio, que existen otros atributos para prestar el servicio como lo es la vulnerabilidad.

Considera que no solo la CGR aprendió conocimiento, sino que estos fueron trasladados al AYA y a todos ellos que leen el documento, pues hay una desconexión entre lo que sabe el operador y lo que está pasando, se transfirió una serie de enfoques por los mismos indicadores (intercultural-diferencial) se les trasladó a causas más profundas, donde estaba trabajando y donde podía estar trabajando, en sí conocer las realidades de las personas, usuarios para una correcta conexión.

Finalmente, agrega que en lo que respecta al manejo de la Hacienda Pública hay infraestructura o iniciativas públicas que pueden fracasar, sino los integran (personas) reconociéndolos como legítimos otros, y no como una extensión de mi yo, pues acá es ver al otro como un legítima otro, y como legítimo otro, yo no puedo llegar con lo que a mí se me antoje y si las administraciones públicas siguen llegando así, las iniciativas van a fracasar y el desperdicio de cara a la vigilancia de la Hacienda Pública a cargo de nosotros, esa iniciativas llegarán a un alto porcentaje de fracaso y de resistencia de las personas. El tema es que no solo queda en los recursos públicos, por ejemplo el agua aborda muchos temas, es un tema de salud pública que permea otros elementos, derechos esenciales y que puede llegar impactar en otros campos.

5. ¿Qué más podíamos hacer?

No olvidar estos enfoques, retomar el posicionamiento que dice la Agenda 2030 e incluso desde la misma fiscalización pues se va a ampliar la noción de la vulnerabilidad y los vulnerables son más vulnerables, debe de trabajarse como se va a capturar esas realidades que no son las nuestras entre en trabajo y la fiscalización.

6. ¿Qué podemos hacer mejor?

Algo que se aprendió es la visión de centro de la CGR estaba muy marcada y cuando nos dimos cuenta que traíamos a los indígenas, no nos percatamos que teníamos que pagarles todo, donde íbamos a sacar ese dinero. Hay que ser gradual, paso a paso en las fiscalizaciones donde se introduzca al ciudadano, no se puede dar un salto gigantesco, hay que ir introduciendo la participación ciudadana de acuerdo a los distintos niveles, valorar que nos permite los recursos, ir siempre un poquito más, podemos ser mejores si tenemos a esas poblaciones, pero debemos de ir poco a poco, revisar la flexibilidad presupuestaria más en estos tiempos y los tipos de informes que pueden adaptarse a la participación ciudadana.

Hay que irse animando en lo que sea posible, sopesando los recursos pues hay limitación e inflexibilidad presupuestaria. El agua es movilizador de muchos factores ambiente, salud,

economía, ese es un elemento esencial a valorar de donde tengo esa posibilidad de entroncar indirectamente con otras materias.

Además está el desafío de mejorar los instrumentos y adaptar los ejercicios que siempre se hacen para poder tener más éxitos con las poblaciones, para poder capturar el sentir. Debemos de educarnos como CGR para lograr más éxito. No olvidarnos del tema, que este ahí si no consideramos a la vulnerables. Un cambio para esas personas significa un empoderamiento y decirles que hay opciones, el aprendizaje fue gratificante para seguir creciendo en esta materia.

La participación tiene una gran diversidad que enriquece el resultado de los estudios que hacemos.

La entrevista concluye, no sin antes agradecerle a doña Carolina por su tiempo y espacio otorgado, por lo anuente a compartir su experiencia y aprendizajes en esta auditoría. Muchas gracias de corazón.

Entrevista realizada por: Ileana González Chaverri.

Anexo No. 5: Informe realizado por el Estadístico Carlos Fernández Álvarez

Universidad de Salamanca
Programa de Doctorado
"Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social"

Diseño Muestral
Por Carlos Fernández Álvarez
Estadístico
Número de Colegiado: 011468

1. Introducción

El presente planteamiento es un diseño muestral respecto a la investigación realizada por Ileana González Chaverri, para optar por el Grado de Doctorado, "Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social", respecto a la Participación Ciudadana en Costa Rica. Donde se me solicita el análisis de la técnica utilizada para el muestreo.

2. Población

Todas las personas residentes en el territorio Nacional costarricense, que se llevó a cabo durante los meses de julio y agosto del año 2020 entre un rango de edad de 15 años a los 85 años.

3. Selección de la muestra

La selección de la muestra se realizó a través de lo que se conoce como muestreo no probabilístico por medio de la técnica de "bola de nieve discriminatorio exponencial", la cual es una técnica de por medio de la cual los individuos invitados a formar parte de la investigación reclutan o convocan a otros posibles colaboradores de la investigación dentro de su ámbito social bajo un marco de control de parte del investigador (discriminatorio), respecto de las características de los subsecuentes entrevistados. Aquí el investigador inicia con los entrevistados sobre los que él cree que le puedan aportar al estudio con una mayor profundidad para el análisis y bloquea o discrimina cuando cree que no lo hace.

4. Tamaño de la muestra

El tamaño de la muestra se ha definido a conveniencia del investigador por medio del Muestreo no Probabilístico de la “bola de nieve”, en 304 personas entre un rango de edad de los 15 a los 84 más años que residen en el territorio nacional Costarricense.

5. Justificación

Una de las hipótesis de la investigadora es que “la Contraloría General de la República, como parte de la administración pública costarricense, tiene el deber de cumplir con lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica. De ahí que en cumplimiento de dicha norma debe de disponer de instrumentos participativos que posibiliten la participación ciudadana en la fiscalización de la hacienda pública”. Ya que es una técnica que permite muestrear y acceder a una población muy específica y de difícil identificación y acceso. Aunado a lo anterior, es económico y requiere de pocos recursos ya que los mismos entrevistados convocan y reclutan a más entrevistados con características similares a ellos para continuar con la aplicación de las entrevistas.

6. Riesgos

1. No es una técnica inferencial por su naturaleza no probabilística.
2. Sesgo de Comunidad ante una mala selección inicial de las personas a entrevistar o grupo inicial a entrevistar y se mantenga eventualmente dentro de ese subgrupo inicial.

7. Alcances

Los alcances del análisis de los resultados de la encuesta que se logran en la presente investigación por la técnica de la “bola de nieve”, son descriptivos y no inferenciales pero marcan tendencias investigativas de relevancia tanto para ésta investigación como para futuras investigaciones afines al presente tema por lo que son muy válidas para la presente investigación, para sus conclusiones y recomendaciones.

El análisis es exploratorio y que define tendencias y descripciones importantes que da las bases para un segundo estudio con un diseño cara a cara y probabilístico para cualquier otra investigación.

Anexo No.6: Encuesta realizada para esta investigación.



VNiVERSIDAD D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

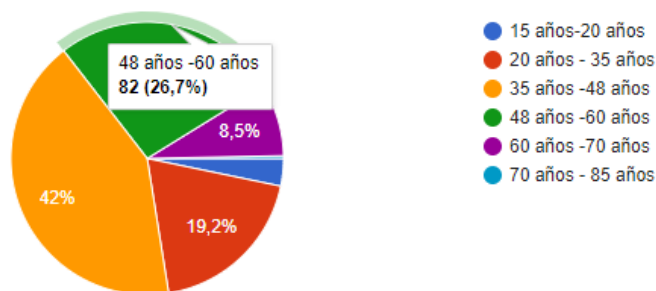
Universidad de Salamanca, Programa de Doctorado "Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social"

El presente cuestionario tiene como propósito recabar información sobre "La participación ciudadana en la gestión y la fiscalización de la hacienda pública en Costa Rica". Al leer cada una de las preguntas, concentre su atención de manera que la respuesta que emita sea fidedigna y confiable. La información que se recabe tiene por objeto tomar los aportes dados para las conclusiones y recomendaciones de la investigación para optar por el grado de Doctora en la Universidad de Salamanca, España. No hace falta su identificación personal en el instrumento, sólo es de interés los datos que pueda aportar de manera sincera y la colaboración que pueda brindar para llevar a feliz término la presente recolección de información que se emprende.

¡Muchas gracias por su valiosa colaboración!
Ileana González C.-Investigadora

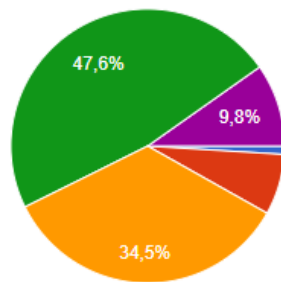
Dentro de los rangos de edad que se le presenta, marcar en el cual se encuentra usted.

307 respuestas



¿Cuál es su grado académico?

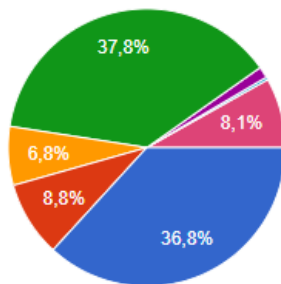
307 respuestas



- Escolaridad completa
- Secundaria completa
- Licenciatura completa
- Otro grado Académico Universitario
- Estudiante actualmente

¿En cual provincia reside usted?

307 respuestas



- San José
- Alajuela
- Cartago
- Heredia
- Puntarenas
- Limón
- Guanacaste

¿Sabe usted que es participación ciudadana?

¿Sabe usted que es participación ciudadana ?

Si

Si

Sí

Sí

No

si

Hasta donde entiendo, se trata de la participación de los ciudadanos en diferentes áreas sociales, económicas y políticas de su comunidad o país, tendientes a reforzar o generar cambios.

Asumir una corresponsabilidad en las acciones que corresponden al desarrollo de las ciudades en todos los ámbitos

sí

Sí. Es la forma en que la ciudadanía se involucra para la toma de decisiones.

Es el esquema donde los ciudadanos forman parte o participan de las decisiones importantes en el país.

Participación de voz y voto en el ejercicio de la democracia del ciudadano en la sociedad

Es ayudar organizar un barrio o un pueblo

Si, imagino ayuda en municipio, participación auto información, voto y pago impuestos, seguido de ser un buen ciudadano

La participación de la población en la toma de decisiones de su comunidad

Si.

Cuando aprovecho haciendo mis deber y derecho en favor de algo, alguien u otro

Es el estar enterado y aceptar las medidas tomadas por el estado

Si, es la posibilidad de brindar opiniones o la injerencia en la democracia de un país dado con un derecho

Participar en las elecciones de presidente, alcaldes etc y en todo lo que incumbe a mi país.

Ser parte activa de decisiones políticas y comunales

Maso menos

Elegir y expresar libremente

Si. Cuando este es parte a la hora de elegir o decidir algo para el país.

Practicar la educación cívica

Diría que es son las acciones y el grado de involucramiento de un ciudadano en la toma de decisiones que afectan a su comunidad y entorno.

Involucrarse en la solución de problemas.

Capacidad de ser cogestor en la vida pública

Es la forma en que los ciudadanos participan en la toma de decisiones sobre aspectos relacionados con el desarrollo y bienestar del país

Es la participación que puede ejercer cualquier ciudadano con sus debidos atestados en puestos públicos .

Acceso a toma de decisiones que afectan a la población.

Un derecho del ciudadano

La participación efectiva de la sociedad en la búsqueda de soluciones integrales a la problemática social

Es la participación de los ciudadanos en procesos de toma de decisiones que afectan las vidas a través de diferentes estrategias

Participacion en elecciones popular plesbicitos referéndum

Sí

Es la participación de todo ciudadano en la toma de decisiones del Estado

Si correcto, cuando el ciudadano tiene acceso a procesos y controles de instituciones públicas.

Conductas ciudadanas que tienen injerencia en las políticas estatales o que junto al Estado, la ciudadanía procede a generar políticas públicas

Estar atento a las diferentes problemáticas de la sociedad, involucrándose en sus posibles soluciones.

La población es activa en las decisiones y mejoras de un lugar determinado

No

Tengo una vaga idea

Si lo sé

Si, es la participación de las personas que pertenecen a un Estado, en lá decisiones que les afectan como ciudadanos

Involucrar a los ciudadanos en las decisiones gubernamentales

Intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones

La participación de las personas en comités Cantonales, actividades Cívicas culturales, Municipalidades, Juntas de Educación, otros. También la emisión del voto. Otra forma pueden ser las manifestaciones populares como huelgas, marchas, otras.

Es la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades.

Si

Es el acompañamiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones de sus comunidades Medio por el cual la ciudadanía ejercita el principio democrático en diversas actividades relacionadas con el Estado en sentido amplio.

Tiene que ver con la participación en la toma de decisiones para contribuir con la ciudadanía Ejercer mis derechos y deberes como ciudadanos

No estoy muy segura

Muy poco

La participación activa de alguna forma en las acciones, decisiones y controles en distintos ejes políticos y socioeconómicos.

Si claro

Son mecanismos para poder expresar opinión sobre temas de interés público

Es la responsabilidad y posibilidad de participar en decisiones que afectan al país

La toma de decisiones .

Tengo una idea de lo que es pero no sé si estoy en lo correcto. Es cuando cada persona se involucra en lo que pasa en su comunidad o país de modo que apoye iniciativas que mejoren las condiciones del lugar.

Si, es cuando los ciudadanos nos involucramos en decisiones de interés social, como el ejercer el voto.

Es cuando los ciudadanos participamos en toma de decisiones para toma de recursos o rendiciones de cuentas

Es cuando un ciudadano participa de las juntas de comunidad, las votaciones y cabidos.

Un deber de los ciudadanos

Más o menos, no lo tengo tan claro.

La participación de uno hacia el país

Si voto/democracia

No mucho

Sí.

Cuando se hacen procesos participativos a nivel de población

Involucramiento

Incorporación de las personas en decisiones públicas

Participación del pueblo en diferentes aspectos, gobierno etc

Es la oportunidad para participar en diferentes acciones para mejor aprovechamiento de los recursos para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades.

Sí. Es ser ciudadano activo. Disfrutar de derechos y asumir responsabilidades frente al país.

Mostrar interés hacia el acontecer diario del país y presentar soluciones a los problemas de la sociedad ya sea en grupos políticos u otras organizaciones no gubernamentales.

La participación ciudadana es el derecho que tiene una persona a ser parte del mecanismo social que promueve una democracia participativa a través su integración a la sociedad.

Son los mecanismos por los cuales las personas de un país pueden influir en las políticas públicas, en la creación de leyes, y en la toma de decisiones del país

Si el Involucramiento de la sociedad civil

Tengo una idea.

Persona que quiere proponer ideas y ayudar a la comunidad

Es la participación de las y los ciudadanos en la política, desde diferentes espacios, no solamente el partidario, sino desde otras formas de organización social o comunal.

Es cuando se convoca al pueblo para decidir sobre las opciones a elegir entre candidatos o partidos políticos y / o que se entere de ajustes a impuestos o cobros de servicios públicos y decida si está de acuerdo o si se debe rebajar la propuesta. También puede proponer opciones.

es una pieza fundamental del sistema democrático que permite abrir y utilizar canales de comunicación y acceso a instituciones públicas

Es la participación de la ciudadanía en ciertos actividades económicas, desarrollo social, cultural, deportivas, políticas y todo lo que compete al desarrollo de la sociedad.

A nivel nacional involucramiento de los ciudadanos en las iniciativas populares (leyes) y desde cada comunidad integrarse en los grupos que promueven el desarrollo y progreso.

Es la participación de la población en actividades generales

Es ser parte activa de foros, asambleas, comités, que ayuden a la toma de desiciones para la mejora de un bien común ciudadano

Lo que hacemos como personas para ayudar y vigilar nuestro gobierno

Los ciudadanos involucrándose en los procesos de toma de decisiones

La participación de uno de forma activa en procesos sociales que se lleven a cabo, ejerciendo los deberes y derechos que la Constitución me otorga como ciudadano.

Participacion del pueblo a favor y contra de leyes.

No

Si, es la participación de las personas en la toma de decisiones

Si claro.

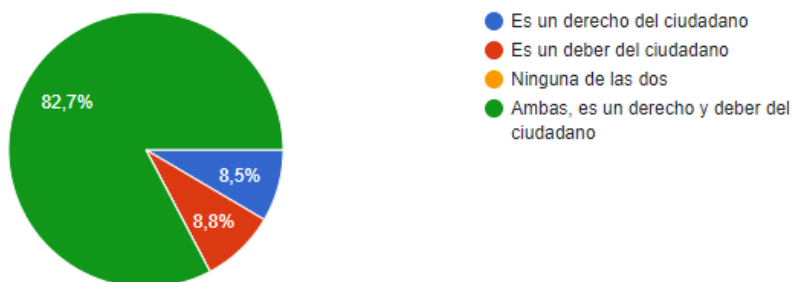
La participación activa de la ciudadanía en procesos de toma de decisiones

Integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones

Si, es nosotros como cuidadanos poder participar y ayudar con nuestra opinion a la comunidad y al país

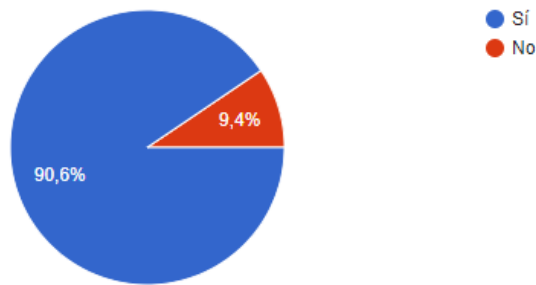
Considera usted que la participación ciudadana es un derecho o un deber del ciudadano?

307 respuestas



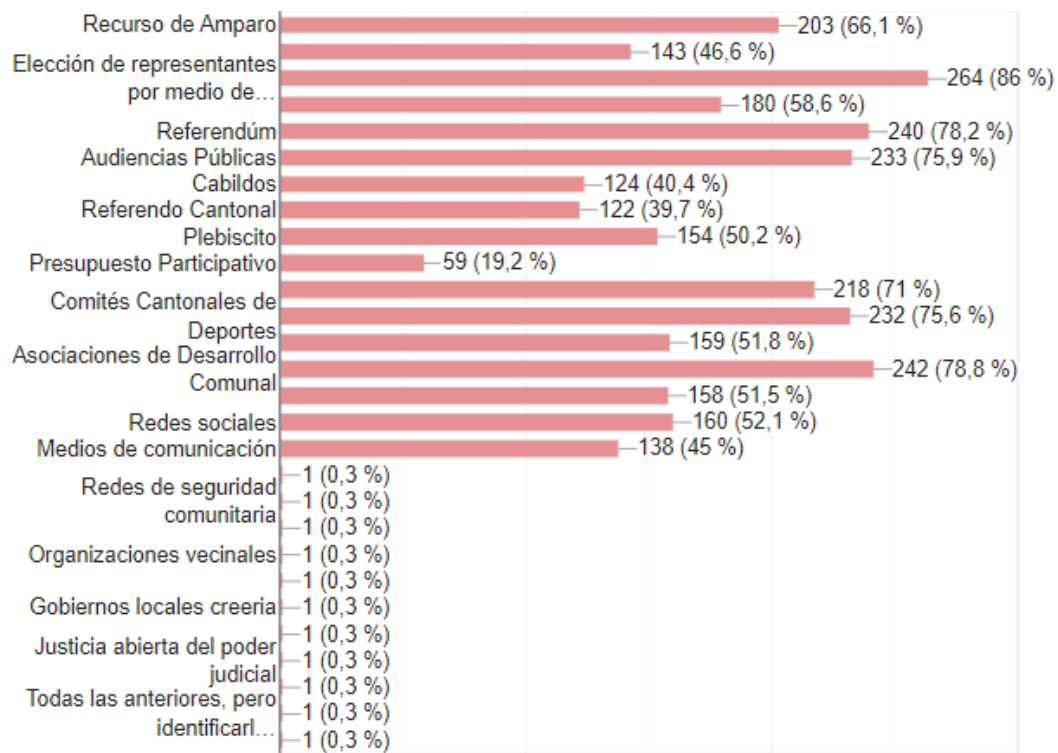
¿Conoce usted mecanismos de participación ciudadana en el país?

307 respuestas



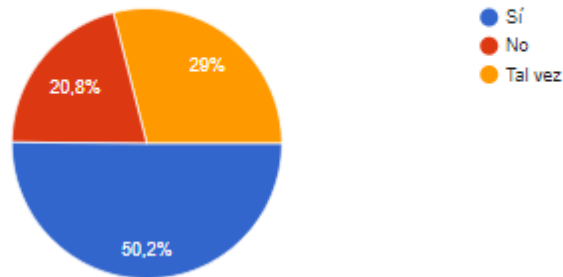
De las siguientes opciones de mecanismos de participación ciudadana de nuestro país, marque las que usted conoce.

307 respuestas



¿Puede usted, como ciudadano, colaborar con la Contraloría General de la República (CGR) fiscalizar los fondos públicos?

307 respuestas



Justifique la respuesta anterior: ¿por qué?

Si bien hay audiencias para algunos proyectos como los cánones, la CGR no parece tomar en cuenta a los ciudadanos.

Poniendo en conocimiento de la CGR información que tenga donde se estén haciendo gastos no apropiados de fondos públicos

Declarando los bienes personales.

Denunciando

No se

Debo fiscalizar su adecuado uso en el centro educativo

No se cómo podría fiscalizar el uso

Ayudando

Por el deber de colaborar con el buen manejo de los recursos del Estado.

Mediante la denuncia

Porque como ciudadanos el gobierno debería de ser totalmente transparente en cómo se utilizan los fondos públicos

Los controles son hacia las autoridades solo por denuncias

Todo ciudadano tiene el deber y derecho de colaborar con el Gobierno para que los fondos estén bien administrados.

Por mi posición

Se pueden denunciar irregularidades

Por qué no laboro para laboro en la Contraloría

No

Cualquier ciudadano puede ser electo para tener un puesto de contralor

Mediante denuncia de irregularidades

Por la misma corrupción existente no nos dejan ser transparentes

Confirmar la materialización en las obras del área y bienestar d evida

Por que son Fondos públicos

Si se educa a la población de cómo hacerlo es posible que se pueda colaborar

Muchas son desiciones que no ae le permiten al ciudadano directamente

Imagino que si existe pero no conozco

No conozco cómo y dudo de la validez de una denuncia ciudadana en la contraloría

Solo me entero por las noticias

No existe apertura a la participación

No conozco el canal oficial para hacerlo

A través de denuncias

No se

Eventual denuncia al Congreso

No tengo u tu todas las herramientas

No tengo inducción al respecto

Porque el ordenamiento no lo permite

Porque le puedo dar seguimiento a los destinos de fondos que se dan en mi comunidad, por ejemplo.

Depende del mecanismo a disposición del ciudadano y el asunto presupuestario objeto de fiscalización. Lo anterior, porque no toda la ciudadanía tiene el conocimiento técnico para ejercer dicha fiscalización, así como, para que tampoco se convierta en un instrumento que se utilice para fines políticos o de índole de interés personal.

No sé cómo hacerlo

Poniendo denuncias

Cumplimiento ley de control interno

La verdad no estoy muy segura

Por medio de denuncia

No tengo conocimiento.

No tengo idea

Los fondos públicos tienen por objeto primordial, cubrir las necesidades de la ciudadanía. Es por eso que se establecen los marcos jurídicos adecuados, anteriormente mencionados, para que los ciudadanos puedan fiscalizar e informarse apropiadamente acerca de sus aportes y su adecuada utilización en las partidas especificadas y contempladas en los presupuestos anuales de la República. Incluso debería tener potestad de fiscalizar lo percibido mediante préstamos del exterior y su plan de pago por parte del Estado.

Cumpliendo con mis deberes como ciudadano

Los fondos públicos provienen del aporte que damos en esa condición de ciudadanos, de manera que por derecho nos corresponde ser fiscalizadores de su utilización, y en tal sentido podemos colaborar con la CGR a través de la denuncia por ejemplo

Denunciando acciones que perciba como incorrectas o que considere como derroche de los fondos públicos.

Puedo poner denuncias y puedo pedir informes y puedo pedir rendición de cuentas de los supervisados

Solicitado información

Porque es mi responsabilidad

No lo sé

Son mecanismos administrativos de ejecución

Porque se puede ayudar a distribuir los fondos en lugares que de verdad lo necesitan qué tal vez el gobierno no está consiente de las necesidades de ese lugar

N/R

Si todas la personas pudieran fiscalizar los fondos públicos no habría un orden garantizado

No estoy segura de la respuesta.

Denunciando anomalías en entidades públicas o un mal uso de los recursos públicos

No tengo conocimiento de la forma pero debe haber un medio para hacerlo

La contraloría ha demostrado que es parte de la red de corrupción, por lo que no es posible que la ciudadanía pueda participar en la fiscalización.

No sé hasta que punto y qué mecanismos hay para llevar a cabo esa fiscalización pero sí entiendo la obligaciones de las instituciones de dar cuentas de manera transparente

Tendría que ver si cumpla los requisitos para confirmar dicho grupo a cargo de esa función

En Costa Rica la contraloría es hermetica

Es un deber fiscalizar y denunciar.

Denuncias, participación en talleres y otros

Al plantear denuncias sobre el uso de los recursos públicos

No tengo estudios en dicha rama

Lo ignoro

Denunciando acciones negativas de los jefes y ciudadanos

Denunciando instituciones y funcionarios.

No estoy seguro

Para una mejora para el país

Controles políticos

En la búsqueda de soluciones compartidas e integrales a nivel comunitario .

El ciudadano puede a través de diferentes medios pedir cuentas, informes, denunciar malos usos de vehículos, fondos, conocer el costo de proyectos comunales, como se realizan, etc y de esta manera ayudar en la función de control.

Existe un proyecto de la CGT que busca crear herramientas para la fiscalización ciudadana, participé el año pasado en una actividad.

Pero nadie lo hace, por falta de tiempo, conocimiento y paciencia 😊

Para eso se eligen a los que nos representarían

Puedo denunciar el mal manejo de los recursos públicos

Denunciando mal uso de recursos públicos

Por audiencias públicas de consulta popular

Reportando donde no dan facturación

Mediante denuncia

Por medio de acciones y denuncias

En tanto haya más acceso a información veraz y capacidades crítico/analíticas de contribuir a la fiscalización y ejercicio responsable de la función pública mediante el conocimiento/visión informada, capacidad de análisis crítico/reflexivo de los temas nacionales, lucha social colectiva, integridad/ética pública, etc.

Revisar datos abiertos de las instituciones públicas, involucrarse en alguna institución pública como juntas de salud.

Porque la fiscalización de los fondos públicos es una obligación de todos.

En la participación en las funciones públicas, exigencia de transparencia en las finanzas públicas, denuncia de faltas de diferentes entes públicos.

verificando el cumplimiento de los planes y proyectos del gobierno local

para controlar el gasto público

No se sobre este tema, pero como es un tema de interés público pensaría que sí.

no sabia de que manera hacerlo

Puedo hacerlo por medio de una denuncia

Creo no se puede fiscalizar

No he escuchado ni leído algo parecido en donde se de participación a los ciudadanos, creo que sólo sus funcionarios pueden.

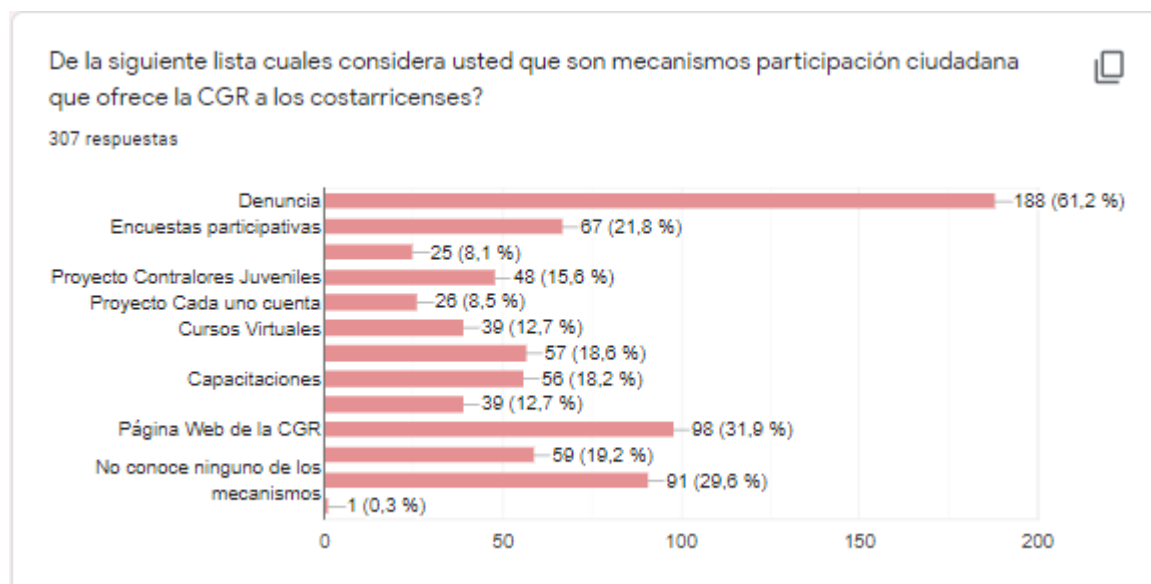
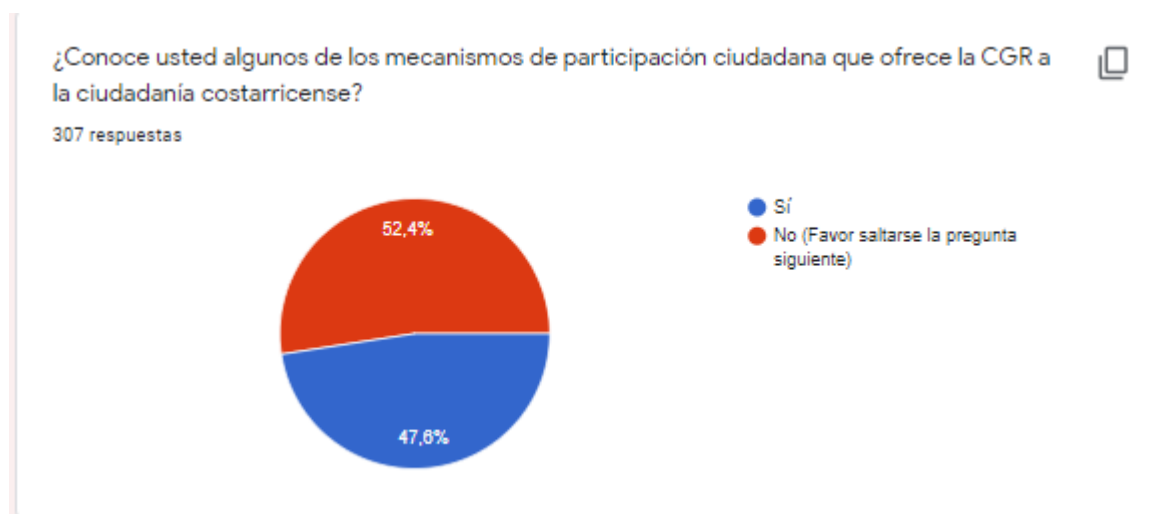
Puedo ejercer mi derecho para el acceso de información pública y así conocer cómo se dispone de dichos fondos

Realmente no lo sé, pensaría que se debe poder pero no lo sé

No se si se puede o no?? 🤔

Porque faltan mecanismos que involucren al cuidado en la transparencia de los fondos públicos

Depende del tiempo que disponga para actuar como fiscalizador....



Cuáles otros mecanismos considera usted en qué los ciudadanos puedan colaborar con la CGR en la fiscalización de los fondos públicos?

No sé

No

No se

Lo que se requiere es mayor transparencia y facilidad de acceso a los datos.

Entrega de informes a la ciudadanía

Denuncias

No conozco

Denuncia

Control al Poder Judicial

Participar en seguimiento de informes que emite

Estados auditados

Nose

Por medio de información por medios de redes sociales

Apoya de auditoria

Ser más abiertos y enseñar cómo participar

Todas las Provedurias institucionales deben ser concentradas en una sola página (sicop) y las evaluaciones de los proveedores deben ser iguales en todoS las instituciones. Públicas, autónomas y municipalidades

Desconozco

No sé.

No se

Denunciando corrupción

No tengo idea

Es un tema pendiente

Los procesos de objeción al cartel y de apelación se convierten en un tipo de proceso de fiscalización, pues muchas veces, permiten ejercer la fiscalización de la Administración en el ejercicio de la utilización de los fondos públicos.

Yo creo que independientemente de poder sugerir otros mecanismos de fiscalización, deberían procurar en invertir en informar y capacitar a la población de los que existen actualmente. Promover verdaderamente la participación ciudadana.

Honradez y valores ciudadanos

Audiencias públicas

Nose

No conozco más.

Visitando el sitio web de la cgr y pidiendo cuentas. Exigiendo la intervención en temas de interés como presupuestos municipales. Revisando el sistema de compras pública y denunciando

Foros

Fiscalización cuidada a

Delaciones

La CGR nunca ha funcionado, es parte de la organización mafiosa que llamamos estado.

No lo sé

Buzones de denuncias o sugerencias

Mediante los sindicatos

Pidiendo cuentas.

Fiscalización

Sondeos cantonales de evaluación de gestión.

Para obtener derechos

No se, no se dan a conocer

Participando en asambleas donde se rinden informes, analizando informes, denunciando lo incorrecto y la corrupción.

En todos, asumiendo roles diferentes

No estoy seguro

Principalmente en denunciar cualquier actividad sospechosa. Es muy común escuchar chismes sobre cómo se malgastan los fondos del estado, si todos denunciáramos estos casos probablemente se reducirán

Encuestas virtuales

Corroborar que todas las instancias públicas cumplan las disposiciones

Mediante recursos inconstitucionales

Que todas las instituciones públicas promuevan estas prácticas, derechos/obligaciones del ciudadano y proyectos orientados en este fin. Ampliar la difusión y promover la participación ciudadana (deliberación popular). Crear espacios para personas jubiladas que promuevan este tipo de proyectos y procesos de cambio institucional participativo.

Constatación de la ejecución de obras públicas de acuerdo a los requerimientos aprobados en los concursos públicos.

Cuidado de los activos públicos (inversiones estatales)

no conozco

no

Informándose a través de los medios de comunicación sobre presupuesto,, salarios de servidores públicos y contrataciones del estado.

Denuncia directa de anomalías en en uso de recursos del estado

Ningjno

Denuncias, propuestas de proyectos

Participación en las rendición de cuentas. Revisión de los informes de la CGR pero se requiere de mayor divulgación y educación al respecto.

Por medio de las contralorías de los ministerios.

Creo que existe mucha falta de conocimiento en General de la población acerca del funcionamiento de muchas entidades estatales. Debería aprovecharse el acceso a redes sociales que es inclusive gratuito

Denuncia vía internet

Denuncia

No conozco más

No lo se.

Fiscalizacion mediante las leyes propias del pais.

Redes sociales y medios de comunicación

Que las comunidades puedan dar insumos, participar de audiencias, focus-groups, etc, sobre las necesidades prioritarias y el uso eficiente de los recursos, sobre todo en la gestión de las instituciones autónomas.

En actividades virtuales de participación

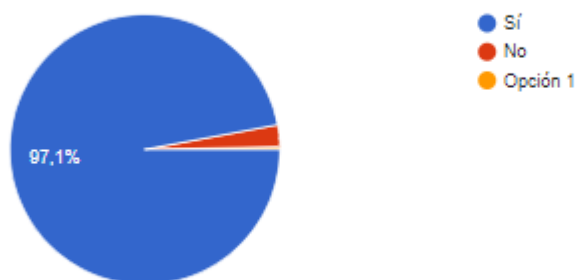
Siendo transparentes en la tributación

Herramientas para evaluar la calidad y eficiencia de los servicios públicos que emplea.

Audiencias, más apertura de la información por diversos medios
Redes sociales
Informes de fiscalización
Por medio de SICOP
No tengo idea
No conozco otros
No lo sé.
Fotos de participación ciudadana
no conozco
Compartiendo el resultado y las acciones que realizan
CENCINAL ya que se encuentran en las comunidades
Sin respuesta
Traducir aspectos técnicos para todas las personas. Aumentar las capacitaciones.
Inversión y desarrollo público -privado
Solicitando rendición de cuentas
Ni idea
Legales y denuncia públicos!
Que la información de proyectos por cantón estuviera más agrupada para que los ciudadanos se enteren de los procesos que se van a ejecutar y participen de maneras más activa
No conozco
Desconozco
Presupuestos participativos
Denuncias en línea
Asesorías en trabajo en equipo
Podría haber una participación más directa con comités ciudadanos de fiscalización en los gobiernos locales.
Participación activa en rendición de cuentas municipales.
Pienso que todos son importantes, todos ayudan a la población a involucrarse de alguna manera en la participación ciudadana, pero hay dos que como educador son muy significativos para mi, Proyecto de Contralores Juveniles y Galardón de la Probidad, pienso que es muy importante la formación de los niños y jóvenes desde edades tempranas con el fin que se eduque de manera correcta el derecho a la participación ciudadana, como también sus deberes como miembros activos de la sociedad.
Supervisión
Mediante cartas abiertas con pruebas documentales suficientes
En los barrios
Dando un informe claro de los gastos, siendo éticos y promover la transparencia en sus colaboradores.

¿Considera usted que la CGR debe de ser pro activa en informar y capacitar a los ciudadanos sobre los diferentes mecanismos por los cuales puede participar?

307 respuestas



Muchas gracias por su colaboración para esta investigación.

