

CONTROL FISCAL EXTERNO DESDE LA COMPLEMENTARIEDAD DEL CONTROL CIUDADANO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

EXTERNAL FISCAL CONTROL FROM THE COMPLEMENTARITY OF THE CITIZEN CONTROL OF PUBLIC POLICIES

Yrayma de las Nieves Castillo Liendo*

Tipo de documento: ensayo académico

RESUMEN

El control de las políticas públicas busca comprobar si las condiciones reales de su materialización están contestes con los criterios establecidos. En el artículo se analiza el control fiscal externo relacionado con la complementariedad que le brinda el control ciudadano en la vigilancia de las políticas públicas. Para ello, se realizó una investigación de tipo documental con diseño bibliográfico. Las conclusiones versan sobre la importancia de la complementariedad como medio para asegurar la correcta ejecución de las políticas públicas, consolidar la transparencia de la gestión pública y garantizar la observancia de los Derechos Humanos.

PALABRAS CLAVE: CONTROL * POLÍTICA PÚBLICA * VIGILANCIA * PARTICIPACIÓN * DERECHOS HUMANOS

ABSTRACT

The control of public policies seeks to verify if the real conditions of their materialization are in accordance with the established criteria. The article analyzes the external fiscal control related to the complementarity that citizen control provides in the surveillance of public policies. For this, a documentary research with bibliographic design was carried out. The conclusions deal with the importance of complementarity as a means to ensure the correct execution of public policies, consolidate the transparency of public management and guarantee the compliance with Human Rights.

1 Artículo elaborado en el espacio del Doctorado en Ciencias para el Desarrollo Estratégico, Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), Venezuela.

* Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), Caracas, Venezuela.
yraycast@gmail.com

KEYWORDS: CONTROL * PUBLIC POLICIES * MONITORING * PARTICIPATION * HUMAN RIGHTS

INTRODUCCIÓN

Entre los elementos constitutivos del control público se encuentra el control fiscal externo, el cual implica un método organizado para la supervisión del cumplimiento de la legalidad, la exactitud, la eficiencia, la eficacia, la economía y la sinceridad de las operaciones relativas a los ingresos, gastos y bienes de la administración pública (Canónico, 2012). De tal manera que, el control fiscal externo abarca la vigilancia, la inspección y la fiscalización de la gestión pública por parte de órganos competentes sobre las entidades sometidas a su control. Por ello, los Órganos de Control Fiscal Externo no forman parte de la administración activa, ni están subordinados a ella (Otero, 2011).

En efecto, los Órganos de Control Fiscal Externo, conocidos internacionalmente como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), tal como lo señala la Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTPC), tienen la función de vigilar la adecuada administración y uso de los recursos, impactando directamente en la materialización de las políticas públicas, las cuales están directamente relacionadas con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, y en el incremento de los niveles de inclusión social (CTPC, 2012).

Se debe resaltar que, en virtud de la propensión mundial de favorecer una mayor intervención de los ciudadanos y las ciudadanas en las cuestiones públicas, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), desde finales de la década de 1990, plantearon significativas propuestas para fomentar la participación ciudadana como un instrumento para optimizar el control externo (CTPC, 2012).

En función de lo planteado, y en el marco de la asignatura “Seminario II” del Doctorado en Ciencias para el Desarrollo Estratégico de la Universidad Bolivariana de Venezuela, se concibe este artículo, con el propósito de hacer un estudio teórico que

permita explicar el control fiscal externo desde la óptica de la complementariedad del control ciudadano, como medio para asegurar la correcta ejecución de las políticas públicas, consolidar la transparencia de la gestión pública y garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos. El método empleado es el análisis hermenéutico como teoría y práctica de la interpretación, que advierte Toledo (1997) “busca traspasar la barrera exterior sensible de acceder a su interioridad, esto es: a su significado” (p. 205). Por ello, la investigación se sustenta en la interpretación intencional y contextual para alcanzar la comprensión de los textos consultados.

En tal sentido, la investigación es de tipo documental con diseño bibliográfico. La línea de análisis es el control fiscal apoyado en el principio de la complementariedad, como postulado de naturaleza epistemológica, para el abordaje del control de las políticas públicas. Bajo el entendido de que ciertas características de los fenómenos no pueden observarse al mismo tiempo, pero pueden complementarse (Bohr, 1958, citado en Blanco y Pirela, 2016). También, comprendiendo la necesidad de trabajar con enfoques complementarios, en virtud de que “ambas imágenes son primordiales para una explicación completa de la misma realidad” (Strathern, 1999, citado en Blanco y Pirela, 2016, p.99).

Los resultados se muestran en dos momentos: en el primero, se aborda el control fiscal externo resaltando su fundamentación teórica, su concepción desde las perspectivas técnica e integral, y su actuación frente a las políticas públicas; en el segundo, se desarrolla la complementariedad del control ciudadano en las políticas públicas, para posteriormente contextualizarla en el ámbito del control fiscal externo, haciendo énfasis en la posibilidad de su complementariedad. Las conclusiones permitieron preponderar de vital importancia que la labor de control fiscal externo, en su complejidad y uso de sus

diferentes procedimientos y técnicas para vigilar las operaciones de la administración pública, se complementa con el control ciudadano en ejercicio de su responsabilidad social, como medio para asegurar la correcta ejecución de las políticas públicas, consolidar la transparencia de la gestión pública y garantizar la observancia de los Derechos Humanos.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL CONTROL FISCAL EXTERNO

El control se constituye desde y para el Estado, como función propia de este (Ivanega, enero de 2005). La doctrina de Derecho Público establece que uno de los paradigmas del Estado democrático lo constituye el concepto del control, donde la norma jurídica impone el límite del poder. De modo que el control es el medio efectivo para limitar el poder e implica todas las formas e instrumentos, que, a partir del texto constitucional y su desarrollo normativo, permiten al sistema político y jurídico vigilar la actuación de los poderes públicos, a través de los órganos de la Administración Pública a los cuales ha sido encomendado (Antúnez et al., 2017).

Según su naturaleza jurídica, el control es un sistema de comprobación y rectificación de la legalidad para evaluar el principio de juridicidad, estando vinculado directamente al concepto de Estado de Derecho y a la democracia como forma política de gobierno. Resaltando que, el ejercicio del control requiere una serie de garantías que concede el modelo democrático, a saber: independencia, objetividad y respeto (Antúnez et al., 2017).

El control es un mecanismo que impide el abuso en el ejercicio de los poderes públicos, por lo que se instituye en un amparo para los administrados. De ahí que, el control está previsto en el ordenamiento jurídico para evitar que los órganos de la administración pública, al ejercer sus facultades afecten el patrimonio del Fisco, en detrimento del interés general y el bien común (Antúnez et al., 2017).

Desde la perspectiva del control, el Derecho se estima como un instrumento y una técnica. Como instrumento otorga legalidad a las conductas obligatoriamente prescritas,

imponiendo límites de actuación a los sujetos obligados, quienes son objeto del control; y como técnica, determina los procesos, métodos y formas que enmarcan la actuación de los sujetos controlados (Márquez Gómez, citado en Antúnez et al., 2017).

Dentro de este marco, se entiende que el control es una función inherente al Estado, concebida para vigilar que las actuaciones de los poderes públicos se ajusten a lo previsto en el ordenamiento jurídico, en beneficio del interés general para alcanzar los fines del Estado. Al ser la función de control una característica de los Estados con forma de gobierno democrático, la cual ejercen Órganos de la Administración Pública dotados de independencia para garantizar la objetividad de sus actuaciones, y el respecto de sus resultados.

El control fiscal nació como método de administración de los fondos públicos durante el siglo XX, pero con el surgimiento de la teoría keynesiana comenzó a obtener connotaciones científicas (Musgrave, 1988, citado en Moya, 2019). De esta manera, los procesos de control sobre la ejecución del gasto público han sido admitidos como elementos sistémicos en las teorías filosóficas concernientes a la constitución fundamental de los Estados (Habermas y Jiménez, 1998, citado en Moya, 2019). De ahí que, dichos procesos han alcanzado identificación dentro de las construcciones teóricas generales del control, asociadas con el control jurídico y con el control político-económico (Moya, 2019).

En lo esencial, la disertación técnica del control fiscal se dirigió a establecer científicamente las características generales que un sistema debe alcanzar, frente a su eficiencia e implementación en el modelo de Estado democrático. En este contexto, la concepción del control fiscal fue objeto de profundas repercusiones debido a que la teoría de los juegos de Nash dio al movimiento estructural funcionalista su máxima enunciación en la disciplina económica. Es por ello, que el significado del control fiscal adquirió nuevas características como sistema, fundamentalmente, direccionándolo hacia los indicadores esenciales. Por consiguiente, emergió la tendencia de concebir

el control fiscal como un asunto estrictamente económico (Moya, 2019). Sin embargo, nunca ha conseguido despojarse de los efectos de su eficacia sobre la convivencia pacífica (Valieva et al., 2016, citados en Moya, 2019).

Ahora bien, la tendencia estructural extremó el funcionalismo del control fiscal, dirigiéndolo hacia modelos excesivamente tecnificados, de tal forma que se consideraba que cualquier medio era razonable si lo llevaba a la eficiencia absoluta. No obstante, ante esa opción surgió como objeción el control fiscal mito (Allen, 2011, citado en Moya, 2019). Este control conllevó a una significativa reflexión, según la cual: “todo tipo de control fiscal, por eficientista, o democrático y robusto que pueda ser concebido, siempre va a depender de la confianza que deposita la sociedad en los ejecutores del gasto” (Grüner, 2017, citado en Moya, 2019, p. 59). Al respecto, las posturas de Haranguş y Dudă-Dăianu (2013) confirmadas por Cilibiu (2016), concluyen que el control fiscal, inclusive en sus expresiones técnicas, no se restringe a un asunto de Estado sino de la sociedad (Moya, 2019).

Es innegable el sentido de complejidad del control fiscal, debido a que su accionar requiere la interrelación de tópicos administrativos, técnicos, económicos y jurídicos (Davoodi y Zou, 1998, citado en Moya, 2019). Sin embargo, la complejidad del control fiscal se justifica en la complejidad social (Barrios, 2011, citado en Moya, 2019).

De la disertación de los precedentes autores, se colige que el control fiscal implica dos realidades. Por una parte, la esencia compleja de su ejecución, que incluye aspectos económicos, jurídicos y técnicos. Y por otra, su carácter social.

El control fiscal bajo una concepción eminentemente técnica, se define como un conjunto de acciones constituidas por diversos sistemas y procedimientos, ejercidos por instituciones competentes, para alcanzar el cumplimiento y la rectificación de la administración del patrimonio público (Eckstein, 2014), el cual persigue asegurar que todas las actividades efectuadas por la Administración Pública, se realicen en acatamiento de la Ley

(Mondragón, 2016), estando a cargo de vigilar la legitimidad, la exactitud, la sinceridad, la economía, la eficiencia y la eficacia de la administración de los ingresos, los gastos y los bienes públicos (Canónico, 2012). En contraste, el control fiscal entendido bajo una concepción integral se entiende como una competencia pública que procura proteger el patrimonio Estatal, constituyendo un conducto para garantizar la integridad de la administración pública, así como para promover “una ejecución de lo público para lo público, una que concrete el bien común y salvaguarde los bienes básicos que prioriza una sociedad” (Arboleda et al., 2021, p. 235).

De acuerdo a lo anterior, se puede afirmar que la concepción integral del control fiscal incluye sus dos realidades, esto es: la esencia compleja de su ejecución y su carácter social.

Visto de esta forma y bajo la premisa de que no es posible garantizar los Derechos Humanos sin control fiscal, se propone la “humanización en la concepción del control fiscal” (Moya, 2019, p. 61). Sobre este particular, la doctrina reciente concibe que el control fiscal rebasa los límites de la economía, en tanto que favorece considerablemente los fines fundamentales del Estado (Gómez, 2006, citado en Moya, 2019). Pues, aunque la eficiencia del control fiscal es un criterio categórico de su condición esencial (Galves, 2007, citado en Moya, 2019), los sistemas y los principios del control fiscal se completan en una interrelación cualitativa (Restrepo, 2015; Moya, 2019).

Un modelo teórico semióticamente deducido, que asocie los Derechos Humanos al control fiscal no extingue la justicia en una sucesión estrictamente retórica y abstracta, a pesar de la apariencia eminentemente técnica que ostenta el control fiscal. Pues, en su identificación con la justicia emerge una concepción más humanista y menos técnica que se ha denominado justicia fiscal (Moya, 2019). Esta justicia está dirigida a la práctica de los Derechos Humanos (Hierro, 2016, citado en Moya, 2019), debido a que tales derechos son inaplicables sin control fiscal, siendo este “en sí mismo un derecho fundamental” del que son

partícipes tanto el Estado como la sociedad (Moya, 2019, p. 64). Por consiguiente, otorgar un significado integral al control fiscal abarca su plenitud, eficacia y la humanización del sistema en que se fundamenta la integración social (Luhmann, 2013, citado en Moya, 2019).

En atención a las precedentes consideraciones y asumiendo la concepción integral del control fiscal, se hace innegable su carácter humanista, pues en la complejidad de su accionar conjuga cualitativamente sus sistemas y principios para garantizar los fines del Estado, los cuales son inherente al bien común y, por consiguiente, al cumplimiento de los Derechos Humanos.

La función de control fiscal se sustenta en el Estado de Derecho y persigue lograr que la administración pública con observancia de la Ley, satisfaga los intereses y las demandas de la comunidad. Por ello, si el control fiscal no es efectivo, independiente, transparente y oportuno, es decir, sino responde a los intereses de la sociedad, sería simple formalismo. Por consiguiente, el control fiscal externo tiene un sentido teleológico propugnado en los fines del Estado (Ivanega, enero de 2005).

En virtud de lo planteado, se ratifica el carácter social del control fiscal, pues en su accionar busca asegurar que las políticas públicas cumplan con su cometido, propugnando así el cumplimiento de los Derechos Humanos. Por ello, un real control fiscal amerita que los órganos que lo ejercen estén dotados de independencia y sus actuaciones sean oportunas, efectivas y transparentes.

Ahora bien, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los organismos públicos, que conteste a la ley, ejecutan la más importante función de auditoría pública de un Estado (Bayona, 2019). De acuerdo con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100) “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”, la auditoría del sector público es definida como “como un proceso sistemático en el que de manera objetiva se obtiene y se evalúa la evidencia para determinar si la información o las condiciones reales están de acuerdo con los criterios establecidos” (Organización

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a, p. 10). En efecto, la auditoría del sector público suministra informes y exámenes imparciales e independientes inherentes a la gestión y ejercicio de las políticas, programas y operaciones de la administración pública (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a y 2019b).

Los actores involucrados en las auditorías del sector público son: el auditor, el responsable y los usuarios previstos. El auditor está constituido por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) y los funcionarios acreditados para efectuar las auditorías; el responsable es el individuo u organismo que legalmente es garante de la información o de la administración correspondiente o de la aplicación de las recomendaciones; los usuarios previstos son los destinatarios o receptores del informe de auditoría, entre los cuales se puede incluir al público en general (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a).

Cabe resaltar que, la auditoría del sector público se cimienta sobre los principios de la ética e independencia; juicio profesional, diligencia debida y escepticismo; control de calidad; gestión y habilidades del equipo de auditoría; riesgo de auditoría, materialidad; documentación y comunicación (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a).

Los principios de la ética e independencia precisan que la conducta profesional de los auditores se ajuste a los preceptos éticos y a sus actuaciones independientes para garantizar la imparcialidad de sus informes; el juicio profesional, diligencia debida y escepticismo ameritan que en los procesos de auditoría se aplique el conocimiento, las habilidades y las experiencias del auditor, quien las debe planear y dirigir de forma acuciosa, conservando la distancia profesional y una actitud vigilante y de cuestionamiento al valorar la suficiencia e idoneidad de la prueba obtenida; la dirección, revisión y supervisión de los procesos de auditoría, así como la toma de decisiones deben enmarcarse en políticas y procedimientos de control de calidad (Organización

Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a).

La gestión y las habilidades del equipo de auditoría implican que los auditores deben poseer las competencias profesionales, los conocimientos, las habilidades y la experiencia necesaria para alcanzar el objeto de la auditoría. De ahí que, deben conocer las normas y la legislación aplicable, así como las operaciones de la entidad a auditar (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a).

El riesgo de auditoría está referido a los procedimientos que el auditor debe efectuar para reducir el riesgo de llegar a conclusiones incorrectas; la materialidad concierne al juicio profesional y estriba en la interpretación del auditor, quien juzga un asunto significativo cuando existe la posibilidad de que el conocimiento del mismo incida en las decisiones de los usuarios previstos, en el interés público, en las exigencias normativas y en los efectos para la sociedad; la documentación consiste en el registro detallado de todos los procedimientos de la auditoría, incluyendo la estrategia, el plan, la ejecución, la evidencia obtenida, las conclusiones y las recomendaciones; la comunicación es fundamental para el desarrollo de una auditoría constructiva, por ello, es necesario mantener informada a la entidad auditada respecto a la obtención de información relevante y de las observaciones y resultados de manera oportuna (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2019a).

Con base en lo establecido en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100) “Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público”, se comprende que la auditoría del sector público es un proceso sistemático, objetivo e independiente, el cual permite determinar si las condiciones reales del objeto auditado cumplen con los criterios establecidos. El objeto de la auditoría puede ser una política, programa u operación de la administración pública. Dentro de este marco, la auditoría del sector público está regida por siete principios, a saber: 1) ética e independencia; 2) juicio profesional,

diligencia debida y escepticismo; 3) control de calidad; 4) gestión y habilidades del equipo de auditoría; 5) riesgo de auditoría, materialidad; 6) documentación; y 7) comunicación. Tales principios evidencian una postura centrada en la concepción técnica de control fiscal fundamentada en la complejidad de su accionar. De ahí que, la ciudadanía en general o “usuarios previstos” constituye pasivos receptores del resultado de la auditoría.

Ahora bien, para la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, reconocida por sus siglas en inglés como INTOSAI, la actuación del control fiscal externo frente a las políticas públicas implica un análisis rigurosamente sistemático de sus objetivos, ejecución, productos, resultados e impacto socioeconómico, midiendo su rendimiento para valorar su pertinencia (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, 2016). En tal sentido, para la INTOSAI el control fiscal efectuado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) promueve la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública, produciendo un “impacto positivo en la confianza de la sociedad”, al hacer públicos los resultados de la fiscalización (INTOSAI, 2019, p. 5). Desde esa perspectiva, la actuación de control fiscal externo de las políticas públicas como proceso sistemático incluye el impacto socioeconómico de la política objeto de la auditoría. Sin embargo, los ciudadanos se ubican solo como receptores de los resultados de las actuaciones, los cuales son reflejados en los informes de auditoría.

COMPLEMENTARIEDAD DEL CONTROL FISCAL Y CIUDADANO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se conciben como “un conjunto de decisiones y acciones realizadas por una autoridad pública o gobierno que están dirigidas a alcanzar objetivos públicos, solucionar o por lo menos disminuir un problema o necesidad que se presenta como insatisfactorio por la ciudadanía” (Castillo, 2017, p. 171). No obstante, el avance de una política pública requiere vigilancia y exigibilidad por

parte de la ciudadanía. Esa vigilancia y exigibilidad puede ser activa cuando se manifiesta “en una movilización social visible”, o pasiva cuando se expresa “en una corriente de opinión” (Güendel, 1999, p. 214). En este sentido, se comprende que las políticas públicas están directamente relacionadas con el cumplimiento de los Derechos Humanos, pues constituyen el cúmulo de disposiciones y actividades efectuadas por la administración pública para dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía, solventar o mermar sus carencias, y por consiguiente, alcanzar el bien común.

Desde la perspectiva del ejercicio de la gobernabilidad, los ciudadanos y las ciudadanas son responsables de participar en la planificación, ejecución, control y seguimiento de las políticas públicas, para que estas se ajusten a los problemas, demandas y necesidades reales de la sociedad. Al respecto, Castillo (2017), advierte que: “es en el ejercicio de gobernabilidad donde vemos el desarrollo concreto de la participación ciudadana y su influencia directa en la consecución de políticas públicas” (Castillo, 2017, p. 170).

El control ciudadano de las políticas públicas es un acto de responsabilidad social, que constituye uno de los fundamentos de la participación como “forma de institucionalización de las relaciones políticas” (Prieto, 2009, citado en Castillo, 2017). En este contexto, el control ciudadano ocupa la cúspide de los niveles de participación propuestos por Arnstein (1969), y por Hambleton y Hoggett (1994), enmarcándolo al poder ciudadano donde se produce la máxima participación y se redistribuye el poder (Guillen et al., 2009). Por ello, se estima que la participación ciudadana en el control de las políticas públicas tributa a la democratización y la optimización de la gestión pública, con lo cual se fortalece la gobernabilidad. Destacando que, las personas ciudadanas por ser las beneficiarias directas de las políticas públicas pueden ejercer el control concomitante, también denominado concurrente o paralelo, el cual se practica mientras dura el proceso de ejecución de las actividades, obras o labores públicas, para que sean efectuadas conforme a lo planeado.

En este sentido, la cooperación entre la ciudadanía y las Entidades u Órganos de Control Fiscal Externo forja una alianza de mutuo beneficio, que Lavin y Cornejo (2015, citado en Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT), 2021), describen como: “sinergias que les favorecen mutuamente” (p. 36). En efecto, tanto INTOSAI como OLACEFS han reconocido que la interacción del control fiscal con la ciudadanía promueve el desarrollo de procesos participativos de fiscalización, maximiza la eficacia del control y contribuye con la optimización de la prestación y ejecución de los servicios y políticas públicas (CTPC, 2015, citado en GTCT, 2021).

De acuerdo a lo expresado por Lavin y Cornejo (2015), el control fiscal con control ciudadano favorece la detección de posibles desviaciones, ineficiencia o corrupción en el uso de recursos públicos; posibilita la obtención de información apreciable para el proceso de auditoría; contribuye con la adecuada prestación de servicios públicos, y por ende, con el respeto de los derechos humanos (Lavin y Cornejo, 2015, citado en GTCP, 2021). Siguiendo esta misma línea, Rey (2019) considera que: “con la participación del ciudadano en el control fiscal se democratiza la gestión pública, en la búsqueda de una optimización de los recursos públicos y la actividad del Estado, al dirigirla hacia donde el interés general lo requiere” (p. 221). Visto de esta forma, se estima que al complementar el control fiscal con control ciudadano se consolida la práctica democrática en la gestión pública, garantizando el correcto uso de los recursos públicos y la observancia de los Derechos Humanos.

Con fundamento en lo expresado en los párrafos precedentes, se infiere que el control fiscal con control ciudadano implica un proceso de relación activo y permanente, entre la ciudadanía y las Entidades Fiscalizadoras, que optimiza las capacidades del control fiscal de las políticas públicas, al favorecer la transparencia de la gestión pública, y por ende, la eficacia y la eficiencia de sus resultados.

Ahora bien, la actividad del control fiscal con control ciudadano demanda el uso de

la lógica común y sentir como propio lo público, siendo indispensable para un proceso auditor óptimo que los ciudadanos y las ciudadanas tengan interés en ejercer el control fiscal a una determinada actividad, obra o labor pública (Rey, 2019). También es relevante la existencia de mecanismos que posibiliten la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal (Iniciativa TPA, 2013). En este sentido, se comprende que la generación de mecanismos que viabilicen el control fiscal con participación ciudadana se complementa con el interés de los ciudadanos en participar.

No obstante, el tiempo y las energías participativas de la ciudadanía son aspectos que deben apreciarse en toda práctica participativa. Por un lado, se precisa que los ciudadanos y las ciudadanas que participan consigan satisfacciones manifiestas o instrumentales y no sientan que han desperdiciado su tiempo. Por el otro, que se respeten las energías participativas, las cuales son limitadas (Font, 2004). Sobre esta particular, se infiere que las Entidades Fiscalizadoras al complementar sus funciones de control fiscal con participación ciudadana deben procurar que los ciudadanos y las ciudadanas reconozcan la utilidad de su participación, así como también, incentivarlos a una continuar participando pero sin agotar sus energías.

En este contexto, la accesibilidad a la información y la capacitación de la ciudadanía se erigen como aspectos esenciales para que el control ciudadano brinde una efectiva complementariedad al control fiscal. Sobre este particular, Parés y Resende (2009), opinan que: “la transparencia pública tiene que venir acompañada de un esfuerzo ampliado de los gestores públicos en democratizar también las informaciones” (p. 67). Asimismo, Parés y Resende (2009), consideran que los conocimientos técnicos para la eficiencia administrativa: “deben ser reconocidos y agregados al conocimiento popular” (p. 68). Mientras que, Iniciativa TPA (2013), advierte que: “una presencia activa en el campo requiere de participantes sólidamente informados, se contempla la existencia de capacitaciones específicas sobre la tarea de fiscalización” (p. 38).

En virtud de los precedentes señalamientos, se estima que el control fiscal con control ciudadano requiere procedimientos transparentes, que garanticen la producción y la difusión de documentos e información pública a la ciudadanía; así como también, la capacitación específica, viable y objetiva de las personas ciudadanas sobre el funcionamiento de la administración pública y el proceso auditor.

Es importante precisar que, aunque la Entidad Fiscalizadora es la que dispone de la pericia en materia de auditoría, la participación ciudadana puede contribuir en la programación de auditorías, en el proceso auditor y en el seguimiento de las recomendaciones. En la programación de auditorías puede privilegiar la planificación, al aportar información sobre los potenciales objetos de auditoría; en el proceso auditor, intervenir activamente en el campo, así como suministrar información que puede ser incorporada en el desarrollo de la auditoría; en el seguimiento de las recomendaciones resultantes del proceso auditor, garantizar su acatamiento por parte de la entidad auditada (Iniciativa TPA, 2013).

En función de los precedentes argumentos, se considera que el control fiscal de las políticas públicas con control ciudadano implica la consecución de oportunidades dirigidas a consolidar la democracia y garantizar el respeto de los Derechos Humanos. Sin embargo, ello requiere la superación de los obstáculos existentes (tabla 1).

Tabla 1
Control Fiscal de las Políticas Públicas con Control Ciudadano

OPORTUNIDADES	OBSTÁCULOS
Identificación de áreas en las que podrían detectarse irregularidades o desviaciones, complementando la programación operativa de la Entidad Fiscalizadora.	Inexistencia de instancias y procedimientos que posibiliten la intervención activa de la ciudadanía en la programación, proceso y seguimiento de las auditorías.
Confianza de la ciudadanía en la Entidad Fiscalizadora.	Formulaciones o propuestas imprecisas por parte de los ciudadanos producto del desconocimiento o desinformación.
Reconocimiento e identificación de la ciudadanía con la Entidad Fiscalizadora.	Falta de interés en participar.
Integración de la ciudadanía en el proceso auditor.	No sentir como propio lo público.
Cumplimiento de las recomendaciones por parte de la entidad auditada.	Tiempo para participar.
Optimización de la gestión de las políticas públicas.	Energías participativas limitadas.
	Falta de accesibilidad a la información.
	Falta de capacitación técnica de los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En América Latina, destacan dos experiencias de complementariedad de los controles fiscal y ciudadano, a las políticas públicas. Tales experiencias corresponden a Colombia y Honduras.

En el caso de Colombia, la Contraloría General de la República de Colombia, durante los años 2002 a 2005, implementó la práctica de las “Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil”, que Velásquez (2009), considera: “un mecanismo directo de participación de la ciudadanía en el control fiscal, sin precedentes en la historia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en América Latina” (p. 14). En efecto, las auditorías articuladas incluían las contribuciones de las organizaciones civiles, legalmente constituidas, en el proceso auditor gubernamental, con apego a los principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad, reserva, estricto cumplimiento y calidad de los aportes de la ciudadanía (Velásquez, 2009).

En el caso de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, en el año 2007, incorporó en su Plan Operativo Anual el proyecto piloto de

“Vinculación de Organizaciones Sociales al Proceso Auditor del Tribunal Superior de Cuentas”, que Velásquez (2009), opina: “ha posicionado al Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras como líder de las Entidades Fiscalizadoras Superiores-EFS, en América Latina” (p. 28). Este proyecto vinculaba la participación de la ciudadanía y de las organizaciones civiles al proceso auditor de la gestión de las políticas públicas para optimizar el ejercicio del control fiscal, y por ende, la eficacia y la eficiencia de dichas políticas (Velásquez, 2009).

En este sentido, se entiende que, tanto la experiencia de las “Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil” en Colombia como la “Vinculación de Organizaciones Sociales al Proceso Auditor del Tribunal Superior de Cuentas” en Honduras revelan la complementariedad de los controles ciudadano y fiscal. En efecto, el control fiscal se complementó con los aportes de las personas ciudadanas y las organizaciones civiles, y este, a su vez, se complementó con la legitimidad que ostenta la entidad de control fiscal. La materialización de dicha complementariedad implica

una alianza que consolida la democracia, aumenta la confianza de la ciudadanía en el control fiscal, contribuye con la transparencia de la administración pública, optimiza la gestión de las políticas públicas, y por consiguiente, garantiza el respeto de los Derechos Humanos.

En función de lo planteado, el análisis se orienta a comprender que si es posible la complementariedad de los controles fiscales y ciudadano en las políticas públicas, pues para comprobar si las condiciones reales de tales políticas están conteste con los criterios establecidos, se hace necesaria la interacción entre la complejidad del control fiscal externo y la responsabilidad social que entraña el control ciudadano. Asimismo, se concuerda con la enunciación de control fiscal externo ofrecida por Córdoba (2018), quien establece que es una actividad pública que garantiza el respeto y la prevalencia de los intereses generales de la comunidad, garantiza la eficacia de los fines fundamentales del Estado a través de las contralorías, donde se incorpora la participación activa de la ciudadana dirigida a vigilar la gestión pública.

De ahí que, ambos controles son complementarios y a la vez integradores, en la vigilancia de las actividades, obras o labores de una determinada política pública, como medio para consolidar la transparencia de la gestión pública y asegurar el cumplimiento de los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES

El control fiscal externo se complementa con el control ciudadano. Por ello, bajo el principio de complementariedad se abre un espacio de coincidencia y concordancia entre los Órganos de Control Fiscal Externo o Entidades Fiscalizadoras (EF), por una parte; y la participación ciudadana activa, por la otra. Así pues, en la aplicación del principio de complementariedad, se hace necesario afianzar el vínculo que debe existir entre las atribuciones y la complejidad del control fiscal externo, y la responsabilidad social del control ciudadano. Resaltando que la complementariedad de los controles fiscal externo y ciudadano contribuye con la eficacia y la

eficiencia de las políticas públicas en la búsqueda del bien común.

No obstante, la práctica del control ciudadano como complementariedad del control fiscal requiere que los Órganos de Control Fiscal Externo o Entidades Fiscalizadoras (EF) establezcan instancias y procedimientos que posibiliten la intervención activa de la ciudadanía en el proceso auditor, así como que proporcionen a los ciudadanos y las ciudadanas la información y el conjunto de conocimientos esenciales, para que puedan ejercer desde sus comunidades el control ciudadano a la ejecución de las actividades, obras o labores públicas.

Finalmente, se considera de vital importancia que la labor de control fiscal externo —en su complejidad y uso de sus diferentes procedimientos y técnicas para vigilar las operaciones de la administración pública— se complemente con el control ciudadano en ejercicio de su responsabilidad social, como medio para asegurar la correcta ejecución de las políticas públicas, consolidar la transparencia de la gestión pública y garantizar la observancia de los Derechos Humanos.

REFERENCIAS

- Antúnez, A., Ramírez, A. y Díaz, E. (2017). El Control Administrativo. La Contraloría General de la República. *Misión Jurídica Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 12(1), 177-199. <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/mjuridica/article/view/595>
- Arboleda Ramírez, P., Jiménez Ramírez, M. y López Osorio, C. (2021). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de Derecho*, 34(1), 233-253. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502021000100233>
- Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Bayona, D. (2019). Legislación internacional en materia de control interno y fiscal-INTOSAI. En M. Moya (ed.),

- Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal* (pp. 150-182). Auditoría General de la República.
- Blanco, N. y Pirela, J. (2016). La complementariedad metodológica: Estrategia de integración de enfoques en la investigación social. *Espacios Públicos*, 19(45), 97-111.
- Canónico, A. (2012). *Normas de control público en Venezuela*. Ediciones Centro de Adiestramiento Jurídico (CAJO). <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2016/12/pp.-533-566-CANONICO-SARABIA.pdf>
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, 157-180. DOI: <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- Cilibiu, O. (2016). Public Servants with Powers of Financial and Fiscal Control. *Annals Of The Constantin Brancusi University Of Targu Jiu-Letters & Social Sciences Series*, 397-403.
- Comisión Técnica de Participación Ciudadana (CTP). (2012). *Participación Ciudadana en el Control Fiscal. Buenas prácticas para el fortalecimiento de las relaciones entre las EFS y la ciudadanía*. <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/05/Buenas-practicas-Informe.pdf>
- Córdoba, C. (2018). *El control fiscal en Colombia: Una aproximación a la situación de aplicación*. Instituto Latinoamericano de Altos Estudios (ILAE).
- Eckstein Abdala, J. (2014). El control fiscal en Venezuela. *Revista Control Fiscal al Día*, 2, 12.
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En A. Ziccardi (ed.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local* (pp. 23-42). Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf>
- Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional (GTCT). (2021). Manual de buenas prácticas de lucha contra la corrupción. <https://www.olacefs.com/manual-de-buenas-practicas-de-lucha-contra-la-corrupcion-espanol/>
- Güendel, L. (1999). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. UNICEF, San José, Costa Rica. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-politicas-publicas-guen-del-1.pdf>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M.H. y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena*, 4(1), 179-193.
- Hambleton, S. y Hoggett, P. (1994). A framework for understanding area-based desentralisation, Local Government. *Policy Marketing*, 20(4), p 5-12.
- Haranguş, D. y Dudă-Dăianu, D. (2013). Impact assessment of Public Relations in the Fiscal Control Management of the National Agency for Fiscal Administration. *Journal Of Economics & Business Research*, 19(2), 34-43.
- Iniciativa TPA (2013). Órganos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (Primera Parte). Seminario Internacional El rol de las EFS en el marco de las políticas públicas. *Revista de Control Fiscal-Cultura de la Eficacia*, 169.
- Ivanega, M. (enero de 2005). Breves reflexiones en torno al control externo administrativo y sus consecuencias en la República Argentina. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 75-89. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792005000100002&lng=en&tlng=es
- Mondragón, S. (2016). Manual básico de control fiscal. Universidad Cooperativa de Colombia. <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1866>

- Moya, M. F. (2019). Estado del arte. En L. Ortiz (ed.), *Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal* (pp. 48-75). Auditoría General de la República de Colombia.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2016). INTOSAI GOV 9400. *Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas*. https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ES.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2019a). *ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*. https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2019b). INTOSAI-P 12. *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores-marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*. <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>
- Otero, C. (2011). *Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano*. Editorial Miranda.
- Parés, M. y Resende, P. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés (ed.), *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 49-72). Ariel.
- Restrepo, J.C. (2015). *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia.
- Rey, F. (2019). El control fiscal desde la ciudadanía. En M. Moya (Ed.), *Transformaciones y Continuidades en las Instituciones de Control Fiscal* (pp. 218-226). Auditoría General de la República.
- Toledo, U. 1997. Giambatista Vico y la Hermenéutica Social. *Cuadernos de Filosofía*, 15. Universidad de Concepción.
- Velásquez, L. (2009). *Ciudadanía y Control Fiscal. Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*. Corporación Acción Ciudadana Colombia.

Fecha de ingreso: 30/11/2021
Fecha de aprobación: 26/10/2022