

POLÍTICA

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

en la formulación del Presupuesto Nacional:

PROPUESTA

para mejorar la gobernabilidad
en el sistema democrático costarricense



JOSÉ FULVIO
SANDOVAL VÁSQUEZ

El autor tiene una Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica y otra Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Estatal a Distancias (UNED). Trabaja en la Oficina del Ombudsman y desde el 1990 en la Cátedra de Economía de la UNED.

ROBERTO
FALLAS MORA

El autor es Docente e Investigador de la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Es Administrador del Centro Universitario de Pluriscal y Coordinador de la Cátedra de Estadística y ha publicado varios textos sobre crisis económica global y presupuesto.

Resumen

En el siguiente artículo se propone justificar y documentar la necesidad actual de una Ley de participación ciudadana dotada de mecanismos de tercera generación; que permita la acción política de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto general de la República como una forma de mejorar la gobernabilidad democrática, reconociendo que la democracia en Costa Rica está evolucionando de un sistema representativo a un sistema participativo.



I. EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA o existe un único concepto sobre la democracia. El mismo presenta significados distintos desde el punto de vista histórico y de la coyuntura política en que se encuentre el investigador. Asimismo, el concepto contiene una variada gama de dimensiones que hace difícil proponer una definición universal. De esta forma, el concepto varía de acuerdo con el nivel cultural, los valores y el momento histórico donde se desenvuelven las sociedades.

El politólogo costarricense Rodolfo Cerdas (1994) advirtió que no es posible hallar una democracia perfecta, dado que el régimen democrático siempre está en movimiento y su concepción

es una construcción permanente.¹ Por ello, “la disputa sobre el significado contemporáneo de democracia ha generado una extraordinaria diversidad de modelos democráticos; desde las visiones tecnocracias de gobierno hasta concepciones de una vida social marcada por una extensa participación política.” (Cerdas, 1994: 17).

En la Carta Democrática Interamericana del 5 de junio de 2001, las naciones del continente americano adoptaron una conceptualización de democracia basada en las características deseadas del sistema dentro de la coyuntura mundial de la década de los noventa. En ese documento, se establece la democracia como aquel sistema de organización social representativo y participativo, sustentado en regímenes constitucionales y

en el estado de derecho, que se caracteriza por la celebración de elecciones libres y justas, el acceso al poder por medios constitucionales, el régimen plural de partidos y de organizaciones políticas, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. (Artículos 2 y 3)

Se deriva de la Carta Democrática Interamericana que para los países americanos existe consenso en que los regímenes democráticos poseen, al menos, las siguientes características:

1. Elecciones libres, periódicas, competitivas y en condiciones de igualdad ciudadana.
2. Estado de derecho orientado al bien común.²
3. Régimen de libertades públicas que garantice la libertad de pensamiento, información, expresión, movilización, organización, petición, religión y culto.
4. Orden social orientado a la justicia, que garantice al ciudadano y ciudadana el acceso a los derechos fundamentales de educación, cultura, salud, trabajo, vivienda, privacidad, paz, seguridad, descanso, y el disfrute y preservación del medio ambiente.

En general, se puede decir que la democracia es un conjunto de valores éticos adoptados de forma mayoritaria por una sociedad, mediante mecanismos formales e informales de educación, convencimiento, adopción de lenguaje, valoraciones de normas, entre otros. Para que una sociedad posea un régimen democrático debe desarrollar en su seno, instituciones democráticas eficaces y funcionales, que en el marco de un estado de derecho, se traduzcan en un ordenamiento económico y jurídico —que en sus aspectos formales y de fondo— sean también democráticos.

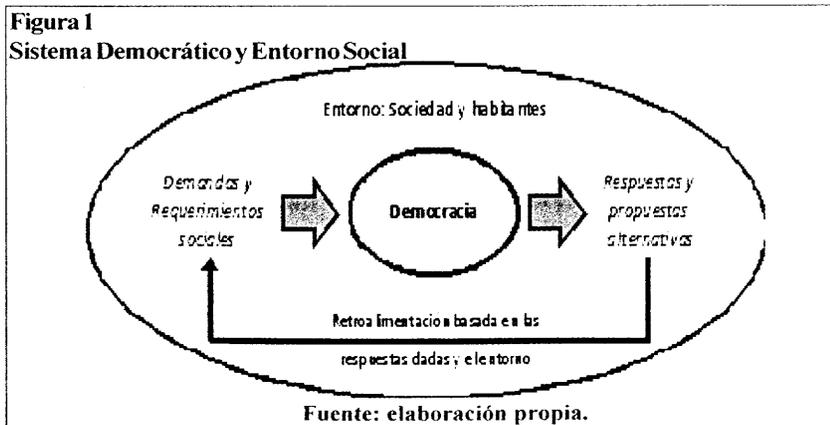
La teoría de sistemas proporciona un marco para conceptualizar la democracia como sistema y su funcionalidad. En la *figura 1* se representa la actuación del sistema democrático desde el punto de vista de esta teoría, como un mecanismo de respuesta a las demandas y requerimientos sociales.



Como sistema la democracia está integrada por una serie de instituciones creadas en su seno, con objetivos y propósitos particulares y acordes con la finalidad del mismo sistema democrático. La finalidad, dentro de la coyuntura actual, necesariamente es la satisfacción de las necesidades y demandas del entorno social, en el cual está inmerso el sistema democrático.

La democracia como sistema hace posible la vida en sociedad y para ello, involucra todo el complejo de instituciones y subsistemas en su centro, creados por la ciudadanía, como la religión, la ciencia, la cultura, la política, la economía, el derecho, entre otros. Estas instituciones y subsistemas reflejan las características que distinguen a la democracia en cada coyuntura histórica³ y conforman el núcleo del sistema mismo; el cual debe reaccionar a los requerimientos y demandas del entorno social.

Por su parte, las demandas del entorno son de naturaleza variada según los requerimientos de los habitantes que conforman la sociedad determinada, así como de sus organizaciones. Estas



demandas involucran aspectos de tipo económico como la producción y distribución de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades, mecanismos jurídicos y de derecho para la realización efectiva de la justicia, la legalidad y el respeto por los derechos fundamentales. Además, aspectos culturales y religiosos para satisfacer las necesidades de educación, moral, religión, entre otros.

Sin embargo, el aumento y variación de las demandas del entorno social hacen cada vez más complejo el sistema, el cual debe captar e interpretar dichos requerimientos (como la reivindicación de derechos por ciertas minorías) reduciéndolos a una medida manejable. La complejidad abarca el propio núcleo del sistema, cuyos subsistemas e instituciones deben adaptarse para valorar y elegir entre las diferentes alternativas de actuación o respuesta, ante determinadas condiciones del entorno social.

Debido a lo anterior, el sistema democrático se conserva y evoluciona en la medida en que ofrece respuestas pertinentes a los estímulos y demandas que proceden del entorno social. Se consideran pertinentes aquellas respuestas que corresponden a la complejidad del entorno social y faciliten la realización efectiva de los derechos humanos y fundamentales de las personas.⁴ De no cumplir con esta finalidad básica, la democracia podría colapsar.

El colapso del sistema ocurre en la medida en que los subsistemas y las instituciones que conforman su núcleo, no sean capaces de proporcionar respuestas apropiadas para las demandas del entorno social, el cual posee su propia dinámica de mutación. No es posible separar el sistema democrático de la dinámica social y las condiciones de vida de la población. Cerdas (1992) indica que “la separación tajante y artificial entre la democracia y las demandas legítimas de la población no sólo no es admisible, sino que resulta impráctica y peligrosa”. Por tanto, la separación no es admisible porque el sistema tiene sentido en la medida en que logre los fines que la sociedad se ha propuesto lograr de acuerdo a sus valores y etapa histórica.

II. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Para Rojas (2004) la gobernabilidad debe entenderse como la articulación de intereses. En este sentido, no sólo debe comprender las cuestiones

de eficiencia institucional del Estado, sino también la relación entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político. Para el autor, las opciones de gobernabilidad democrática es un concepto multidimensional que considera los siguientes aspectos: el desarrollo político-institucional, económico, social y la integración de la población.

Ancira (2003:2) define la gobernabilidad como un estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Señala que la definición, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad –destacados por otros autores–, que permiten ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno.

De esta forma, “Un sistema político será más gobernable mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.” (Ancira, 2003: 3).

Con base en la definición y siguiendo a Camou (1995), Ancira distingue cinco distintos niveles o grados de gobernabilidad:

1. Gobernabilidad ideal. Que corresponde a una sociedad sin conflicto, que mantiene un equilibrio puntual entre respuestas y demandas.
2. Gobernabilidad normal. Que pertenece a un equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.
3. Déficit de gobernabilidad. Que atañe al desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica, etc.).
4. Crisis de gobernabilidad. Que es la unión de desequilibrios inesperados o intolerables.
5. Ingovernabilidad. Se refiere a la disolución de la relación de gobierno y necesidades del entorno social.

Según Ancira, los niveles en que debe centrarse la atención corresponden a los niveles intermedios: “déficit de gobernabilidad” y la “crisis de gobernabilidad”.

En estos escenarios y, retomando la teoría de

sistemas, los problemas de gobernabilidad surgen, porque los subsistemas y las instituciones que conforman el núcleo de la democracia, no proporcionan las respuestas apropiadas para las demandas del entorno social, el cual posee su dinámica propia de evolución. Como se indicó en el apartado anterior, para asegurar el mantenimiento del sistema democrático, el núcleo mismo del sistema debe adaptarse para valorar y elegir entre las diferentes alternativas de actuación o respuesta, ante determinadas condiciones del entorno social.

Debido a lo anterior, si las demandas sociales o del entorno en un sistema democrático evolucionan desde una perspectiva representativa a una participativa, las instituciones y subsistemas que permitían la gobernabilidad originalmente no serían adecuadas para preservar la gobernabilidad en un sistema participativo. En este sentido, el sistema se irrita presentando inicialmente déficit de gobernabilidad y en la medida en que no se ajuste el núcleo del sistema a las nuevas exigencias del entorno, se presentan crisis de gobernabilidad democrática.

Como señala Rivero (2001) para que el sistema democrático se conserve y evolucione debe lograr un nivel de maduración que le permita autoobservarse, autoorganizarse, autorreproducirse y autocontrolarse. De acuerdo con Rivero, todo sistema para garantizar su permanencia temporal, debe constituirse en un sistema capaz de autorreferenciarse.

Un sistema autorrefencial constituye una unidad operativa cerrada que reproduce los elementos que lo conforman, utilizando como insumos sus propios elementos.⁵ El sistema es independiente de su entorno en el proceso de autorreproducción y autocontrol. Sin embargo, es dependiente del entorno en el sentido que debe brindar las respuestas adecuadas al mismo.

En el sistema democrático los contactos con el entorno social son necesarios para quebrar una infinita e interminable autorreferencia. Mediante estos la democracia se reconstruye a sí misma, modificando y adaptando sus mecanismos, subsistemas e instituciones para brindar las respuestas adecuadas a las demandas y requerimientos sociales, en función de la evolución social e histórica del entorno.

En este sentido, se coincide con Ancira (2003:7) cuando señala que “los desafíos de la

governabilidad no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia”. Asimismo, un sistema político será más gobernable, mientras tenga más capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional, internacional, económico, social y político.

III. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En un sistema democrático representativo, los ciudadanos deben confiar la defensa de sus derechos e intereses, en terceras personas, quienes integran los partidos políticos. Tal como lo indica la Carta Democrática Interamericana, este sistema se caracteriza por la realización de elecciones libres, periódicas; por mantener un estado de derecho orientado al bien común, un régimen de justicia y libertades públicas.

Desde el punto de vista económico, la confianza que depositan los ciudadanos en las propuestas que realizan los aspirantes a ocupar los cargos públicos de elección popular, se compara con una antigua situación denominada: el problema del agente y el principal. En dicha circunstancia, persona o grupo (principal) dependen de la acción, las decisiones, de la ética o de la moral de otra persona o grupo (el agente), para llevar a cabo una serie de actos en procura de satisfacer los intereses del principal.

Si el agente cumple cabalmente con los requerimientos del principal no se presenta conflicto y el proceso de elección de los agentes se realiza sin fricciones y de forma continua. Sin embargo, en la realidad el principal no necesariamente posee toda la información relevante sobre la capacidad y disposición del agente para llevar a cabo las acciones en procura de sus intereses y objetivos; siendo que el propio agente puede tener sus propias metas que podrían estar en rivalidad con los intereses del principal. En este segundo escenario se presentan los conflictos entre ambos, y surgen los problemas de gobernabilidad.

Dentro de la ciencia económica, el problema se reduce a la búsqueda de reglas compensatorias que induzcan a un agente a actuar en función del mejor interés del principal, distinguiéndose tres formas para hacer frente al problema: la copropiedad, el pago de incentivos y los contratos a lar-

go plazo. No obstante, estas son soluciones aplicables en la organización empresarial o industrial. Para el caso que nos ocupa las mismas deben considerarse con prudencia.

En la democracia representativa los partidos políticos son como los agentes y constituyen la herramienta que facilita la tarea a los electores que precisan de tomar decisiones informadas al momento de escoger a sus representantes y agendas de trabajo. Para mejorar la información, poco a poco, los ciudadanos han demandado de sus representantes mayor transparencia en la forma en que se desempeñan, mayor acceso a la información y una mayor participación en las decisiones públicas en procura de mejorar la calidad de la democracia.

Precisamente, la mayor participación en las decisiones públicas constituye la solución al problema del agente y el principal desde el punto de vista de la democracia como sistema. Constituyéndose este aspecto en la transición de la democracia representativa a la democracia participativa.

En general, la democracia participativa se le puede definir como un modelo de organización política que promueve la participación ciudadana en las decisiones públicas de forma directa o mediante sus organizaciones. Constituye la etapa posterior de desarrollo de la democracia participativa, en la cual además de los representantes o gobernantes elegidos, la ciudadanía puede manifestarse con poder de decisión y de forma equitativa en asuntos de mayoría o minoría. En este sentido, los subsistemas o instituciones propias de esta forma de organización política deben garantizar el respeto a los criterios de minorías y los derechos individuales, mediante mecanismos de participación que imponen límites respecto a lo que puede hacer la mayoría representativa, sin obviar que todo sistema democrático toma sus decisiones en expresiones mayoritarias.

En la democracia participativa, la participación ciudadana debe darse en diferentes niveles: (a) en el diseño e implementación de políticas públicas, a través de la elección de sus representantes en los órganos de gobierno y espacios institucionalizados de consulta sobre contenidos de políticas públicas, planes, programas y proyectos de gobierno, (b) en la ejecución de las políticas públicas, a través de mecanismos institucio-

nales que permitan una participación efectiva de la ciudadanía y (c) en la fase de control y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es definida por González (2009) como aquel proceso en el cual los ciudadanos en forma directa o mediante sus expresiones asociativas, inciden en los procesos gubernamentales definitivos de políticas públicas. Como se indicó en el apartado anterior, para que la participación ciudadana sea efectiva debe realizarse en tres momentos: en la formulación, en la ejecución y en el control de las políticas públicas.

González (2009) señala cuatro condiciones para el ejercicio pleno de la participación ciudadana:

1. Existencia de un marco legal democrático que sustente, promueva y apoye el ejercicio de la participación ciudadana en forma directa o a través de sus formas asociativas, en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y respuestas oportunas.
2. La práctica de la participación ciudadana debe desarrollarse dentro de unos principios éticos basados en la honestidad, tolerancia, libertad y responsabilidad.
3. El desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y participativas de las personas, de las comunidades y de los sectores sociales organizados, en un marco democrático, plural y libre.
4. La capacitación y adiestramiento de los miembros de las burocracias públicas, como contraparte directa de los procesos y eventos técnicos que se derivan de la nueva condición participativa de la administración.

Por otra parte, Solís (2002) distingue diversos mecanismos de participación ciudadana en la democracia participativa:

1. **El referéndum.** Que consiste en un procedimiento legislativo de aprobación popular, mediante el cual se concede a la ciudadanía la sanción de una ley tramitada por el Poder Legislativo.
2. **El plebiscito.** Este es un procedimiento en el que la ciudadanía se pronuncia, aprobando o desaprobando una decisión o política pública.
3. **La iniciativa popular.** Mediante este procedimiento los ciudadanos pueden solicitar que



se discuta o adopten determinadas decisiones o políticas públicas.

4. **La revocación.** Este mecanismo concede a los ciudadanos para revocar el mandato de un funcionario elegido por medio del voto popular.

5. **El veto.** Es un procedimiento que permite derogar una medida, ley o política pública, tomada por órganos representativos. Es un tipo de referéndum.

6. **Consulta popular.** Es una pregunta pública con el propósito de tener un mejor criterio. Constituye una modalidad de plebiscito.

7. **Cabildo abierto.** Es un procedimiento que permite a los vecinos de una localidad reunirse, para discutir asuntos relacionados con su comunidad.

En cuanto a la eficacia de estos mecanismos, Solís (2002) señala que en la práctica son poco eficaces, pues a nivel técnico resultan inapropiados y onerosos, en otros casos es difícil el logro de los consensos de los diferentes actores para ponerlos en práctica.

Los mecanismos de participación antes reseñados, son las primeras formas que asume la democracia participativa. En primera instancia, constituyen las respuestas que inicialmente ha brindado el sistema democrático representativo, con la finalidad de mejorar la gobernabilidad ante el déficit y las crisis de gobernabilidad sin llegar a abolir el sistema representativo. Podrían definirse como mecanismos de primera (veto, cabildo) y segunda generación (referéndum, iniciativa popular).

No obstante, el sistema democrático participativo demanda crear los mecanismos de participación de tercera generación, mediante los cuales la ciudadanía a través de sus organizaciones, pueda participar en las decisiones de política

pública en todo nivel del Estado. En este sentido, la invitación que contiene este ensayo propone la participación ciudadana en el diseño del presupuesto público, pues éste constituye la materialización objetiva de las políticas de Estado y la satisfacción efectiva de las necesidades sociales.

Si bien, un partido político puede definir en su Programa de Gobierno los compromisos macro de su agenda, la participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario, que se expresa en

la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de los planes, programas y proyectos, resolvería el problema de gobernabilidad democrática actual.

Cabe resaltar, que en la época actual, no se considera el proceso presupuestario como materia exclusiva de administradores y expertos, sino que en el mismo es posible la participación de la sociedad civil, a través de sus organizaciones.

V. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN COSTA RICA

En el informe final "Institutos de democracia participativa en Costa Rica" realizado para el Decimosegundo Informe sobre el Estado de la Nación (2006), el Dr. Bernal Arias señala que en Costa Rica el sistema democrático combina aspectos representativos con alguna mezcla de instrumentos de democracia participativa, pero predominando fundamentalmente el sistema representativo.

Los aspectos participativos del sistema democrático se manifiestan por medio de referendos o plebiscitos que los representantes elaboran para consultar algunas iniciativas a los ciudadanos. En general, el país cuenta con los siguientes instrumentos participativos que se podrían llamar de segunda generación: (a) El referéndum (Ley 8492 del 23 de febrero de 2006); (b) Ley de Iniciativa Popular (Ley 8491 del 3 de abril de 2006); (c) Plebiscito, el cual es un derecho fundamental consagrada en la Constitución Política de 1949, pero referido a asuntos del régimen municipal.

Asimismo, se cuenta con algunos procedimientos en materia administrativa como la obligación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en someter a audiencia pública las metodologías y ajustes tarifarios de los

servicios públicos. Sin embargo, en este caso la participación ciudadana es nominal, pues sólo puede manifestarse al inicio del proceso y posteriormente no posee ninguna injerencia en la decisión final que tome la Autoridad Reguladora. En materia ambiental, la ley 7593 del 13 de noviembre de 1995 que crea la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), establece espacios de participación en materia administrativa.

En relación a la validez de estos procedimientos, cobra relevancia la tesis de Solís (2002) que en la práctica son poco eficaces por dificultades técnicas a la hora de implementarlos y lo oneroso que resultan.

A la fecha, la reforma más importante del sistema democrático operó a través de la Ley No. 8364 del 1 de julio de 2003, la cual reformó el artículo 9° de la Constitución Política para incorporar el principio de "participación" en el gobierno de la República. Aspecto que, según la Sala Constitucional, implicó una modificación sustancial en la forma del ejercicio del poder en Costa Rica.

Al respecto, el Tribunal Constitucional manifestó lo siguiente:

*"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".*⁶ (El subrayado no corresponde al original).

De acuerdo con Arias (2006) este cambio ha pasado desapercibido por la gran mayoría de la población y por las autoridades del país, a pesar de que otorga profundidad al sistema democrático y lo lleva a estructuras de democracia participativa directa. El autor señala lo siguiente:

"En nuestro criterio, con la introducción del concepto "gobierno participativo" le otorga al ciudadano una ventana para ingresar en cualquier campo, no por concesión de las autoridades de turno, sino como pleno derecho ciudadano de estar informado, coadyuvar con el

asunto, coparticipar y también tener voz y, por que no, en algunos casos influir en la decisión final." (Arias, 2006: 28).

A partir de la reforma constitucional del 2003 quedó abierto el camino para implementar el cambio de la democracia costarricense hacia un sistema más participativo, mediante la definición y establecimiento de mecanismos de tercera generación en materia de participación ciudadana, como la propuesta que se desarrolló en este ensayo.

VI. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PRESUPUESTO PÚBLICO

El presupuesto general o presupuesto de la República constituye la asignación de recursos financieros de la sociedad, para el logro de los objetivos sociales. Estos fines sociales se expresan en el financiamiento de diversas acciones, planes, programas y proyectos que ejecutan los órganos de los poderes públicos. Puede decirse que el presupuesto nacional corresponde a la materialización económica de las políticas públicas, pues en este instrumento se establece la cantidad de recursos que se asignan a la satisfacción de las diferentes necesidades sociales. Es en el presupuesto donde se establecen los objetivos, metas, compromisos y prioridades que la administración pública define para un período determinado, generalmente un año.

En una democracia representativa, la asignación presupuestaria se delega en los representantes libremente elegidos. De manera que, posterior a la elección, la ciudadanía no cuenta con mecanismos formales para controlar que el gobierno actúe conforme a la voluntad popular. En este sentido, se presenta el caso del agente y el principal discutido en los apartados anteriores.

Debido a lo anterior, en las últimas dos décadas se ha insistido en la transparencia presupuestaria, como un mecanismo para que la ciudadanía conozca y se pronuncie sobre la asignación y ejecución presupuestaria; aunque dicho proceso no es vinculante para las autoridades públicas. A través de la sociedad civil y sus organizaciones se ha insistido en la necesidad de ofrecer a la sociedad acceso a la información presupuestaria de forma oportuna, completa y veraz. Debe indicarse que la transparencia fiscal es un elemento importante para el fortalecimiento democrático. Sin embargo, no es una condición suficiente para tal fin, se requiere el establecimiento de mecanismos

institucionales de participación ciudadana para la toma de decisiones, implementación y control.

Desde el 2003 y cada dos años se calcula el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Este indicador es construido con base en encuestas de percepción de expertos y usuarios de la información de presupuestos públicos en diferentes países latinoamericanos. El índice general califica la transparencia presupuestaria en los países en una escala de 1 a 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente.⁷

Para el año 2011 el valor del índice general para Costa Rica fue de 59, nota mayor que la obtenida por los países participantes, pero evidentemente muy inferior al valor de 100. Esta calificación coloca el proceso presupuestario costarricense en el rango de ni opaco ni transparente.⁸ Asimismo, para ese mismo año, la variable participación ciudadana en el presupuesto logró el valor de 16; valor que la coloca en el rango de muy poco transparente.⁹

Lo anterior evidencia que, en materia de democracia participativa, el país no ha logrado construir mecanismos de participación ciudadana de tercera generación. La Constitución Política de 1949, en el artículo 180 establece que el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo. Asimismo, el artículo 121 Constitucional indica que corresponde de forma exclusiva a la Asamblea Legislativa el dictado de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No obstante, la elaboración de estos presupuestos debe ser realizada por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda (artículo 140).

Por su parte, el artículo 176 Constitucional establece que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico, que va desde el primero de enero al treinta y uno de diciembre. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, elaborar el proyecto del presupuesto que debe ser sometido para su aprobación por la Asamblea Legislativa (artículo 177 Constitucional).

Finalmente, el proyecto de presupuesto ordi-

nario debe ser sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de setiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año (Artículo 178).

Por otra parte, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley No. 8131, regula y norma todo lo relativo al proceso de formulación presupuestaria de los órganos del Estado. Dicha Ley establece que todo presupuesto público debe responder a los planes operativos de las instituciones de corto, mediano y largo plazo, así como al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el Ministerio de Planificación.

Debido a lo anterior, se hace necesaria la promulgación de una ley que venga a implementar el artículo 9º constitucional. De manera que, se haga efectiva la participación ciudadana en la formulación, implementación, control y evaluación de las políticas públicas, a través del proceso de formulación del presupuesto nacional. Este nuevo instrumento deberá definir los mecanismos de tercera generación que garanticen la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación del presupuesto anual del Estado, como se expone a continuación.

VII. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EFECTIVA PARA PRESUPUESTOS PÚBLICOS

Según Santos (2004: pág 1.) "no es menester subrayar la importancia del presupuesto para las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. El presupuesto es el instrumento básico del contrato público suyacente a estas realciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. Al definir los fondos públicos mediante la fijación de impuestos o a través de otros medios, el presupuesto se transforma en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Así pues las desiciones presupuestarias son desiciones políticas fundamentales."

Así entendido, el presupuesto, como parte fundamental del contrato social, al empoderar a las personas sobre su formulación, ejecución y control, se le está dando poder real a la población sobre actos de política que si inciden, en la medida que no son discursivos, sino que tiene un con-

tenido real, esto si sería participación verdadera. La pregunta es cómo operacionalizarlo.

Santos (2004), basándose en la experiencia del presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre, define tres grandes principios, que debe respetar este proceso de forma ideal:

1. La participación debe ser abierta a toda la ciudadanía, no sólo a las organizaciones sociales, que en sí misma no detentan estatutos o prerrogativas especiales. De lo contrario, se carería en el mismo problema de quienes están representados en las organizaciones y quienes no.
2. La participación está determinada por un conjunto de reglas de democracia directa y democracia representativa y se realizan por medio de instituciones de funcionamiento regular, cuya estructura y actividad está determinada por los participantes.
3. Los recursos de inversión se distribuyen con una combinación de criterios generales y criterios técnicos.

Para operacionalizar este proceso, se deberá que aprobar una Ley Marco de Presupuesto Participativo, que inicie por definir claramente, qué se va a entender por este proceso y que incluya aspectos que se relacionen con autoridades regionales y locales, por ende ahí toca los Planes Nacionales y Cantonales de Desarrollo y las Leyes de Gestión Municipal.

Esta Ley debe tener un conjunto de principios rectores del proceso del presupuesto participativo, los mismos tienen que ver con la definición de lo que es la participación, transparencia, igualdad de oportunidades y tolerancia, entre otros, que el legislador pueda definir.

Este proceso de participación, se considera de tercera generación, porque es algo más que votar por un sí o un no en un referendun, es la acción directa de la sociedad civil organizada para romper los desequilibrios en la asignación del presupuesto, el cual es la base de las acciones que acometerá el Estado sobre la sociedad. Ello superará las graves deformaciones históricas en la elaboración y ejecución del presupuesto, las cuales se relacionan con la concentración del poder, la inadecuada asignación y despilfarro de recursos, el no priorizar según las necesidades de las comunidades y el delicado tema de la corrupción, la Ley debe ser clara en el establecimiento de mecanismos de control y rendición de cuentas, que ya están en el marco jurídico del país, pero ahora

desde la perspectiva de los ciudadanos.

Este proceso debe garantizar que no sean sólo los técnicos y los personeros del gobierno, quienes definan en qué se invierte, cuánto y de dónde provienen los recursos, si no que sea la ciudadanía, a través de un proceso de debate y consultas quién decida anualmente cuáles son los ingresos, de dónde van a provenir, en qué se gastarán y cuáles son los proyectos prioritarios para las comunidades. La Ley debe garantizar la operacionalización de este proceso, por medio del cultivo de una ciudadanía activa, comprometida y movilizadora, la realización de encuentros nacionales, regionales y consultas y asambleas para temas más específicos y estratégicos.

Para lograr la efectividad de este proceso, se requiere re formar ciudadanos críticos y movilizados, interesados en la acción política y los asuntos públicos y un Estado dispuesto a acatar los mandatos de las comunidades. Ello implica romper las barreras que hoy separan al Gobierno de las personas y recuperar la crisis de gobernabilidad, el ciudadano se comporta como tal y es protagonista de su propio futuro y la democracia se moderniza y recupera su vitalidad, la gente siente que la esta no se reduce a la "fiesta" electoral, cada cuatro años y que gane quien gane todo seguirá como siempre.

Lo que habrá que definir, lo cual es un proceso complejo, desde el punto de vista jurídico, es la forma en que se financiará este proceso, para lograr una movilización efectiva de los ciudadanos y los impactos jurídicos que esto tiene en dos niveles, en la estructura legal y técnica de las instituciones del Estado y en la forma como las instituciones participaran y se verán inmiscuidas en este proceso.

Habrà que iniciar con los principios rectores de la Ley, los cuales se relacionan con los conceptos básicos ligados a los mecanismos de participación de tercera generación, otro capítulo tiene que ver con las disposiciones generales que define la naturaleza y el objeto de la Ley, luego se define lo que implica una programación participativa y los distintos consejos que la componen, que están estructurados a diferente nivel geográfico, nacional, provincial, cantonal y distrital, social y organizacional. Es importante definir aquí, cual será el alcance de la programación participativa y su relación con los Planes Nacionales y Regionales de Desarrollo, los cuales

deben ser concertados. Asimismo, a este nivel se debe definir el papel de la institucionalidad del Estado en cuanto a las acciones para gestionar y lograr buen nivel de participación, los efectos o cambios que debe sufrir cada institución a nivel funcional y legal, en la definición de sus planes operativos anuales y su papel para cumplir a cabalidad el mandato del presupuesto. Esto se liga con la vigilancia de los ciudadanos y una efectiva rendición de cuentas, vinculante y obligatoria y a los cambios legales necesarios.

Santos (2004: pág. 7), también señala que el proceso de presupuesto participativo es "una forma de gobierno público que intenta romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población en diferentes fases de preparación, implementación y evaluación del presupuesto público, con énfasis especial en las prioridades para la distribución de los recursos de inversión."

Según Sintomer (2005) en Europa hay una basta experiencia en presupuestos participativos que se consideran una vanguardia en los procesos de democratización local. En las sociedades modernas, hay una inclinación fuerte por el individualismo, tanto a nivel teórico como práctico, la participación en estos procesos permite comprender que, de alguna forma, el destino de un individuo, está ligado al destino de los otros.

La experiencia europea es diversa y distinta que en América Latina, hay diferencias de contexto y de cultura política, este es un tema que no se debe calcar, ni es una metodología definida, es un tema político y como tal depende de la cultura de cada país y del poder que tengan los Municipios, debe ser un movimiento que tiene un impacto importante en las instituciones y se basa en la participación y movilización ciudadana.

Pese a la importancia de la experiencia Europea, que no se debe dejar de considerar, no se debe olvidar que la experiencia de Porto Alegre que sigue siendo la más influyente, profunda, movilizadora y conocida que hay, esto porque se basa en algunos principios sustanciales: territorial (geográfica y regional, según división política) y temática (por políticas públicas); articula el nivel local con el de la ciudad (se discute desde barrios y aldeas); articula asambleas abiertas con asambleas de representantes; hay reglas en la repartición de los recursos, que pueden ser modificadas por los participantes, es un ciclo anualizado de



discusiones, las cuales se centran en inversiones y obras. Según Sintomer (2005), esta experiencia se debe tener muy en cuenta por su valor y profundidad a la hora de implementar una reforma en el país, pero siempre es peligroso caer en la tentación de calcarla, ya que la cultura política de cada país es muy diferenciada.

Sobre los requisitos de participación, deben darse en tres niveles: uno con asambleas abiertas a nivel de barrios o comunidades, otro a nivel cantonal, provincial y nacional; y finalmente, un nivel de participación en la formulación de los planes operativos y presupuestarios de las diversas instancias e instituciones del Estado. Elló obliga a crear un registro de organizaciones de la sociedad civil, que por su importancia, permanencia y presencia en el desarrollo social, puedan nombrar delegados, según reglas del juego que se pueden variar.

Este proceso implica un fuerte ajuste legal e institucional, que debe ser paulatino y que debe de ir mejorando con el tiempo, ya que las instituciones, en general, están hechas para mecanismos representativos y no participativos.¹⁰

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Los actuales problemas de gobernabilidad que aducen los políticos luego de que accedan los órganos de gobierno por medio de elecciones democráticas, obedece al no reconocimiento de que la sociedad costarricense reclama mayores espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Esta evolución hacia una democracia participativa es consecuencia natural de una sociedad que ha invertido una parte importante de su patrimonio en la educación de su pueblo. Por ello, los problemas de gobernabilidad no se resuelven con el actual proceso de transparencia fiscal, pues el mismo lo que hace es brindar información y no abre los espacios para que la sociedad pueda incidir sobre el destino que se brinda a los fondos públicos. Tampoco se resuelven con los mecanismos de participación de primera y segunda generación nacidos en el seno de la democracia representativa como forma de preservarse y reducir el descontento popular sobre las actuaciones de los políticos.

La promulgación de una Ley de participación ciudadana que garantice la presencia con voz y voto de la ciudadanía a través de sus organizacio-

nes se ha convertido en una necesidad para mejorar el nivel de gobernabilidad democrática y constituye la opción para solucionar este problema de agente y principal en materia de decisiones públicas.

Un paso decisivo para crear el marco jurídico que posibilite el funcionamiento de la democracia participativa en Costa Rica, es por la vía del recurso de amparo solicitar a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, compeler a la Asamblea Legislativa para el diseño y aprobación de la Ley de participación ciudadana en los presupuestos y políticas públicas, de manera que se pueda hacer efectivo el derecho fundamental de participación ciudadana en las cosas públicas, tal como es establece en el artículo 9° de la Constitución de la República.

Notas

1. Existe consenso en el carácter constructivo de la Democracia. Barahona (1999) señala que "el modelo democrático formal se ha tomado ampliamente insuficiente... La democracia exige el respeto y la promoción de los derechos humanos... además, la democracia es una obra inconclusa en permanente perfeccionamiento que exige siempre el mayor compromiso de participación ciudadana".
2. El Estado debe estar sustentado en una división de poderes con independencia de funcionamiento y un sistema de equilibrios, frenos y contrapesos que garantice la libertad ciudadana y el control de los poderes públicos.
3. Según las características indicadas en la Carta Democrática Interamericana, como el estado de derecho, las libertades públicas, la justicia y las elecciones libres.
4. Tanto los conflictos del núcleo del sistema como del entorno, deben ser resueltos por el sistema democrático.
5. Rivero (2001) expresa este concepto al indicar que "Los sistemas vivientes se reproducen en consecuencia en una circularidad basal, no sólo en el sentido común de la réplica genética en las sucesivas generaciones, sino más bien en un sentido más específico; el de una actual y continua autoreproducción del propio sistema".
6. Sentencia No. 2005-14659 de las catorce horas con veinticuatro minutos del veintiuno de octubre del dos mil cinco.
7. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (www.iltweb.org) evalúa 5 temas a partir de 15 variables para identificar cuán transparente es el proceso presupuestario. Los temas evaluados son los siguientes: participación en el presupuesto, elaboración del presupuesto, fiscalización, rendición de cuentas y acceso a la información.
8. Para el año 2009 el valor del índice general para Costa Rica fue de 69; para el 2007 fue de 67; en el 2005 fue de 60 y en el 2003 de 49. El país siempre ha ocupado los primeros lugares en transparencia presupuestaria en relación a los demás países latinoamericanos que han participado en la evaluación para los diferentes años.
9. Para el año 2009 el valor de la variable participación ciudadana fue 20; en el 2007 fue de 16; en el 2005 fue de 14 y en el 2003 de 8.
10. La Ley de participación ciudadana tendrá que reformar parcialmente las siguientes leyes: Ley No. 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; Ley No. 5525, Ley de Planificación Nacional; Ley No. 6227, Ley General de la Administración Pública; Ley No. 7428, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, entre otras.

IX. Bibliografía

Abascal, G. (2004). ¿Presupuesto participativo. Democracia directa ver-

sus democracia participativa o mejorar la calidad de la democracia?. Ponencia presentada por el autor en la III Jornadas de Pensamiento Crítico, de la Universidad de Alicante, España. El 1 y el 2 de abril de 2004.

Bajado el 22 de agosto de 2012 a las 8:00 am de http://www.op-portugal.org/downloads/EL_PRE.PDF

Ancira, A. (2003). Gobernabilidad democrática en América Latina. CIDE, OEA, México.

Arias, B. (2006). Informe Final: Institutos de democracia participativa en Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación. San José.

Barahona, F. (1999) Desde Centroamérica: Educando par una cultura de Paz. Primera Edición Editorial de la Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica. 1999.

Barahona Riera, Francisco (2002) Antología: Democracia y Derechos Humanos. Universidad Estatal a Distancia. Sistema de Estudios de posgrado. Maestría en Derechos Humanos. Material mimeografiado sin valor comercial para uso didáctico. San José, Costa Rica.

Camou, A. (1995). Gobernabilidad y democracia. IFE, México.

Cerdas, Rodolfo (1994) Democracia y Derechos Humanos tareas pendientes en Centroamérica Editorial de la Universidad de Costa Rica. Anuario de Estudios Centroamericanos. Vol. 20 No.2. San José, Costa Rica.

CONARE. (2006) Informe sobre el Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

González, M. (2009). La participación ciudadana como paradigma de gobierno. Analítica Consulting.

Rivero, J. (2001). Constitución, Derechos Fundamentales y Derecho Privado. Curso de Derecho Privado Tomo I. Primera Edición, Ediciones Jurídicas Areté, Medellín.

Rojas, F. (2004). Democracia y gobernabilidad en América Latina. Papeles No. 86. Flaco.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa, retos y desafíos. En *Reforma y Democracia*, Revista de CLAD, Febrero, 2005. Bajado el 23 de agosto de 2012 a las 8:00 am de http://www.sintomer.net/publi_sc/documents/LOS_PRESUPUESTOS_PARTICIPATIVOS.pdf

Santos, B. (2004). Democracia y participación: el presupuesto participativo de Porto Alegre. Quito, Abya-Yala.

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa, retos y desafíos. En *Reforma y Democracia*, Revista de CLAD, Febrero, 2005. Bajado el 23 de agosto de 2012 a las 8:00 am de http://www.sintomer.net/publi_sc/documents/LOS_PRESUPUESTOS_PARTICIPATIVOS.pdf

Solis, A. (2002). Reyes sin corona: rendición de cuentas y evaluación de resultados. Impresión Gráfica del Este. San José, Costa Rica.