

EXIGENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE INGRESOS Y GASTO PÚBLICO: UN ANÁLISIS DE LO QUE JURÍDICA, INSTITUCIONAL Y POLÍTICAMENTE PUEDE HACERSE EN LA MATERIA

Johnny Meoño Segura¹

ÍNDICE

Resumen	214
Summary	215
Antecedentes y justificación	215
I PARTE: EL MARCO TEÓRICO A TOMAR EN CUENTA	219
El “estado del arte” en materia de fiscalización de la <i>Hacienda Pública</i> : dirección, planificación, organización, control, evaluación; gobernabilidad y <i>gobernanza</i> ; <i>accountability</i> ; corrupción	219
Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: ¿vale la pena diferenciarlos?	228
Los usos de “gobernabilidad” en las instituciones financieras internacionales.	231
La gobernabilidad, la sociedad civil y la democracia	234
II PARTE: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INTEGRAL (CONTROL Y EVALUACIÓN) PARA UNA EFICAZ EXIGENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.	241
1. ¿Cuál debe ser, partiendo de cuál es, el papel del Estado en el control o fiscalización, y en la asignación misma, de recursos públicos?	242
2. ¿Por qué se descubrieron tantos casos de corrupción de muy “alto nivel” en el 2004?	245
3. ¿Es suficiente, eficaz y razonada la revisión y aprobación que le hace la Asamblea Legislativa a los presupuestos públicos?	248
4. ¿La Contraloría, cumple sus funciones adecuadamente? ¿Es necesaria una reforma legal para hacer más efectivo el trabajo de la Contraloría?	249
5. ¿Son los presupuestos públicos una herramienta de planificación y control o son meramente un requisito legal? ¿Cómo mejorarlos para cumplir mejor su función?	251
6. El control que ejerce la Contraloría General de la República, ¿es de legalidad, político, social u otro?	257
7. ¿La Contraloría como institución, es política o técnica, o una combinación de ambas?	258

1 Catedrático Escuela de Ciencias Políticas, Investigador Instituto de Investigaciones Económicas, UCR; doctor en política y administración pública de la *London School of Economics and Political Science*, Universidad de Londres,

Inglaterra; autor de ocho libros y numerosos artículos científicos y publicaciones producto de labores de estudios y asesorías locales y latinoamericanas con organismos internacionales.

8. ¿Cuán eficaz e integral es la competencia de investigación de la Contraloría? . . .	259
9. ¿Las competencias asignadas a la Contraloría, le permiten actualmente ejercer una adecuada fiscalización del gasto público?	259
10. La Contraloría, ¿puede contribuir a reducir el gasto público en aquellos rubros que signifiquen desperdicio, ineficiencia, derroche, etc.?	261
11. ¿Es adecuado que los presupuestos de las entidades descentralizadas y las municipalidades no estén sujetos a la aprobación legislativa y únicamente sean aprobados por la Contraloría?	263
12. ¿Cómo debe darse el control por parte de la Contraloría, a priori o a posteriori? Ventajas y desventajas de cada forma de control.	264
13. ¿Qué puede pensarse en relación con la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente? ¿Qué modificaciones constitucionales deberían sugerirse para la Contraloría?	268
14. ¿Es posible agilizar los mecanismos de contratación administrativa y no paralizar las adquisiciones o contrataciones que producen las constantes apelaciones a que se ve sometida la Administración?	269
15. ¿Qué propuestas serían útiles para reformar el sistema de fiscalización? ¿Qué cambios deberían realizarse para optimizar la relación y la supervisión de la Contraloría respecto a las auditorías institucionales?	270
16. ¿Rinde cuentas la Contraloría a los costarricenses?	272
17. ¿Cómo puede el Estado recaudar mayores ingresos fiscales? ¿Cuáles controles debe implementar?	273
18. ¿Tiene la Contraloría mecanismos y normas legales para el ejercicio de un control fiscal eficiente y eficaz respecto de las Municipalidades del país?	273
19. ¿Podría contribuir la Contraloría a promover y lograr un fortalecimiento en favor de las Municipalidades del país?	274
Conclusión	276

RESUMEN

El tema de la rendición de cuentas y la transparencia administrativa, ha venido siendo recurrentemente discutido en los últimos quince años en el país, producto sobre todo –como ocurre siempre en Costa Rica- de influencias externas de organismos internacionales y tratadistas foráneos en forma de recomendaciones a los gobiernos latinoamericanos como formas mayores de “solventar” los problemas de corrupción que llevaron a estos gobiernos a un endeudamiento y apropiación indebida por dictadores y gobernantes deshonestos, de muchos de esos recursos externos e internos a partir de la crisis fiscal y de financiamiento del gasto público que explotó en toda América Latina desde mediados de la década de los setentas. Desde entonces, muchos costarricenses han asumido dichos conceptos como esenciales, pero de maneras poco integrales y poco contextualizados precisamente en la cultura política nacional que todo lo mediatiza. El presente artículo demuestra que las muchas incursiones empíricas en estos campos no han generado un impacto significativo que en efecto hubiera confrontado y corregido esos vicios históricos de comportamiento sociopolítico e institucional. El artículo también demuestra cómo el país cuenta con un marco jurídico e institucional adecuado para una exigencia y rendición de cuentas efectiva si sólo los principales operadores políticos y tecnocráticos se decidieran a reconocerlo y a ejercerlo en vez de darle la espalda consistente y recurrentemente.

PALABRAS CLAVE: GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA, DIRECCIÓN POLÍTICA, PLANIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y ADMINISTRATIVA, ORGANIZACIÓN PÚBLICA Y SOCIAL, CONTROL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y DE RESULTADOS, MODELO-PAÍS, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CULTURA POLÍTICA DE ORIGEN COLONIAL, RENDICIÓN Y EXIGENCIA DE CUENTAS, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

SUMMARY

The topic of accountability and administrative transparency has been increasingly present in Costa Rica during the last fifteen years due to a precise influence by foreign or international organisations such as UNDP and the World Bank as well as scholars mainly from developed countries. The main argument has revolved around the notion that Latin American countries have to resort to new forms of political and institutional behaviour if corruption is to be beaten in the whole region. Many Costa Ricans have since then adopted such concepts as essential, but in the typical Costa Rican way of undermining or understating the conceptual and instrumental realm of the ways those very same concepts are initially stated or proposed by such scholars and organisations, that is, as perfectly designed and fitted for developed societies but that “could” have an impact in these developing nations were they properly emulated and applied. This article demonstrates that such concepts and many of their associated real practices so enthusiastically but out-of-context embraced by so many analysts and public officers in few institutions, have not contributed to generate yet a culture of real accountability and administrative transparency that might impact the more traditional, improvised and corrupt practices prevailing in much of the public context in Costa Rica. The article also demonstrates how this country already has an extensive juridical and institutional framework that would allow an effective accountability if all involved actors learned to interpret and play by such rules in an integral and serious manner, instead of consistently turning their backs on it.

KEY WORDS: GOVERNABILITY, GOVERNANCE, POLITICAL DIRECTION, SOCIOECONOMIC AND ADMINISTRATIVE PLANNING, SOCIAL AND PUBLIC ORGANISATION, CONTROL AND EVALUATION OF PERFORMANCE AND RESULTS, COUNTRY-MODEL, CITIZEN PARTICIPATION, POLITICAL CULTURE OF COLONIAL ORIGIN, ACCOUNTABILITY, GENERAL COMPTROLLERSHIP OF THE REPUBLIC

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Hemos desarrollado desde el año 2002 al amparo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, IICE, varios proyectos de investigación sobre la problemática de procesos públicos y políticos en Costa Rica, los cuales han permitido sistematizar, actualizar y complementar nuestra previa experiencia investigativa y conceptualizadora. Nuestro trabajo investigativo desde 1975 ha sido sistematizado y divulgado en diversos libros formales, cuadernos, artículos, ponencias, documentos oficiales de gobierno cuando trabajamos en la Oficina de Planificación Nacional, OFIPLAN, durante diez años de 1974 a 1988, y con organismos internacionales en forma de documentos finales de investigación.

En todos estos esfuerzos, hemos podido verificar la existencia de recurrentes rasgos concretos de lo que identificamos como

una cultura política de origen colonial que todo lo permea al día de hoy y que constituyó, como objeto de estudio, una parte importante de nuestra tesis doctoral elaborada durante el período 1980-84 en Londres, Inglaterra. Nos referimos a las malas praxis y distorsiones político administrativas que llevan a una corrupción omnipresente alrededor del manejo de la cosa pública, al cortoplacismo, la indisciplina y secretismo, el clientelismo político, el caudillismo y centralismo, la falta de visión de largo plazo y la escasa capacidad conceptualizadora. Son todos estos, factores que caracterizan la forma desaprensiva en que gobernantes, funcionarios de toda institución pública y nivel de acción de éstas en San José y en las regiones de desarrollo, mas también en las municipalidades, partidos políticos, grupos de interés y de presión, Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República y Defensoría de los Habitantes, abordan sus funciones y las llevan a la práctica.

Nuestro argumento clave y la evidencia que aportamos, tiene que ver con el impacto negativo real que la indolencia, negligencia e incumplimiento en que el país incurre –a través de todos esos actores previamente referidos- en el reconocimiento y cumplimiento del modelo de país, de sistema político e institucional constitucional y jurídicamente consagrado, tiene sobre el desarrollo integral de Costa Rica. Nuestra tesis mayor es la de que este país podría funcionar mucho mejor, con mayor eficacia y bienestar para todos, si no se hubieran dado esos factores de actitud y comportamiento de aquellos actores, o si se lograra a partir de ahora confrontarlos y, consecuentemente, superarlos sin necesidad de esperar a un cambio de modelo lo cual implicaría, dependiendo de la profundidad del cambio, de una reforma constitucional de gran calado que podría no ser viable en el corto plazo.

Parte importante de esa indolencia colectiva que identificamos y denunciamos de manera académicamente bien sustentada, es la falta de interés mismo por otros investigadores universitarios, centros de estudio y análisis de problemas nacionales, partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc. –tal y como se dijo arriba- por reconocer este marco referencial que hemos venido aplicando por tantos años, lo cual exige reconocer la existencia de ese marco legal superior que sí permitiría comportarnos con más racionalidad, transparencia y eficacia en el manejo de los procesos públicos y de aquellos privados y sociales que se entrecruzan de manera importante con los primeros, y estudiarlo, profundizarlo en sus distintas manifestaciones según varias otras disciplinas, y sobre todo aplicarlo para un conocimiento más unitario e integral del fenómeno de desarrollo socioeconómico y ambiental costarricense, de manera que surjan entonces análisis y propuestas de solución amalgamadas o articuladas interdisciplinariamente gracias al efecto aglutinador que ese marco legal superior permite de acuerdo a nuestra clara interpretación.

El tema de la rendición de cuentas y la transparencia administrativa, ha venido siendo recurrentemente discutido en los últimos quince

años en el país, producto sobre todo –como ocurre siempre en Costa Rica- de influencias externas de organismos internacionales y tradistas foráneos en forma de recomendaciones a los gobiernos latinoamericanos como formas mayores de “solventar” los problemas de corrupción que llevaron a estos gobiernos a un endeudamiento y apropiación indebida por dictadores y gobernantes deshonestos, de muchos de esos recursos externos e internos a partir de la crisis fiscal y de financiamiento del gasto público que explotó en toda América Latina desde mediados de la década de los setentas.

El tema, como tantos otros en ciencias sociales pertinentes a los procesos públicos y políticos del Estado, fue forzosamente introducido. Desde entonces, muchos costarricenses han asumido dichos conceptos como esenciales, pero de maneras poco integrales y poco contextualizados precisamente en la cultura política nacional que todo lo mediatiza, inclusive los muchos y bien intencionados esfuerzos de esos costarricenses que han querido aportar al tema, pero asumiendo conceptos, metodologías, mecanismos e instrumentos de fuentes externas o de autores externos que nunca han sometido esos factores a validación o investigación fáctica en Costa Rica.

En consecuencia, nuestros muchos estudios sostienen la tesis de que las incursiones en estos campos no han generado un impacto significativo que en efecto hubiera podido confrontar y corregir esos vicios históricos de comportamiento sociopolítico e institucional.

La rendición de cuentas y la transparencia han sido, así, objeto de gran retórica y hasta de una reforma constitucional (Art. 11) hace siete años, sin que se haya logrado esa *solución de continuidad* que reclamamos y planteamos que ya existe jurídicamente en el país, para dar ese necesario y efectivo salto de la Constitución Política a la praxis pasando por aquel marco legal superior que a nuestro juicio reglamenta diversos aspectos de la Constitución, pero sin que muchos lo entiendan y apliquen así. Se pierde la oportunidad de que haya un verdadero reconocimiento y aplicación de cómo dar

juiciosa, racional y normativamente, ese salto, y lograr que la rendición y exigencia de cuentas se practique con total naturalidad y simplicidad por todos, produciendo así una real transparencia administrativa en el desempeño de las instituciones estatales del país y en la también normada participación inteligente y propositiva de la sociedad civil misma en tales procesos y mecanismos.

El abordaje más frecuente en este campo, gira alrededor de aspectos micropresupuestarios o microfinancieros, y así lo atestigua al menos un Proyecto de Ley sobre rendición de cuentas presentado hace unos siete años en la Asamblea Legislativa, mas también varios textos publicados por analistas independientes y por centros de estudios que publican informes anuales o con cierta periodicidad. O, más dramático aun, por las frecuentes reformas impulsadas por la misma Contraloría de la República ante la Asamblea Legislativa, como lo han sido la Ley de Control Interno No. 8290 del 2002 y la Ley contra la Corrupción No. 8442 del 2004, todas ignorándose mutuamente entre sí e ignorando conceptos, normas y mecanismos en las otras leyes destinadas a regular eficazmente los procesos de dirección y planificación públicos. Igual ocurre con proyectos en marcha como en materia de contratación administrativa.

Se ha perdido así, lastimosamente, el norte normativo que sobre estos aspectos han sido claramente entronizados en distintas leyes que, lo que requieren para su debida, adecuada y efectiva comprensión y aplicación, es analizarlas en sus aspectos convergentes y complementarios. Hablamos de la Ley de Planificación Urbana de 1968, la Ley de Planificación Nacional de 1974, la Ley General de la Administración Pública de 1978, la Ley de presupuestos públicos No. 8131 del 2001, la Ley de Control Interno No. 8292 del 2002, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de la Defensoría de los Habitantes, y varias otras leyes concomitantes en los distintos campos sustantivos o técnicos del desarrollo nacional, a saber ejemplificativamente: Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Biodiversidad, Ley Forestal, Ley de Suelos, Ley de Vida Silvestre, Ley

Orgánica MINAE; Código Niñez y Adolescencia, Ley PANI, Ley IMAS; Ley FODEA en cuanto a creación del Sector Agropecuario; Ley Orgánica MEP; Ley Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares, y varias otras.

En gran medida, lo que el presente estudio-resumen de la investigación que realizamos en el IICE y publicada en julio del 2005 busca, es demostrar cómo el país podría conducirse y desempeñarse mucho mejor en todo sentido mediante una gestión acrecentada desde el interior del Estado mismo y dentro del modelo político vigente –centralista y presidencialista–, hacia un desenlace interpretativo concreto y muy direccionador sobre cómo esa mayor eficacia política e institucional podía haberse logrado, o podría lograrse, a partir de una clara y concreta capacidad de exigencia de cuentas que lleve a gobernantes, jerarcas y funcionarios de todo nivel a rendirlas ellos mismos con la sistematicidad, la periodicidad y especificidad debidas para establecer responsabilidades y sanciones cuando corresponda, o simplemente para reconocer los méritos de una gestión gubernativa en su total conjunto.

En el fondo de todo este problema de desarrollo inestable del país, nuestra preocupación principal es contribuir a la identificación clara de cómo hemos enredado las cosas por darle la espalda al Régimen de Derecho y al Principio de Legalidad que todos decimos respetar. Ello exige tener como trasfondo de toda la acción deseable y eficaz del Estado, el factor ingresos y gasto público pues todo gira alrededor de él. Es decir, sin cacao no se puede hacer chocolate. Pero si teniendo el cacao no hacemos un buen chocolate, estamos ante un problema distinto y mayor de inoperancia e ineffectividad. Y, aquí es donde nuestro interés intelectual e investigativo nos ha llevado a reconocer desde hace mucho tiempo que el país podía haber hecho mucho más.

La capacidad de dirección política del país es fundamentalmente una competencia gubernativa, y concretamente del Poder Ejecutivo, o sea

del Presidente de la República con cada Ministro en condición de rector de ramo o sector.² Si esto no se tiene claro por todos, entonces los factores condicionantes de tal ejercicio del poder político superior, como lo son el control y evaluación externos o fiscalización integral que deben ejercer sobre dicho Gobierno tanto la Asamblea Legislativa (control político) como la Contraloría General de la República (vigilancia de la Hacienda Pública, según la Constitución Política Art. 183 y 184; y garantizar la legalidad y la “eficiencia” de los controles internos y del manejo de los fondos públicos, según su Ley Orgánica, Art. 11), y el pueblo en sus actividades sustanciales de votar cada cuatro años y de exigencia de cuentas todo el tiempo, lleva a los gobernantes y funcionarios como ha ocurrido en Costa Rica en las últimas tres décadas, a una situación muy cómoda en la que no rinden cuentas.

Se da así un círculo más que vicioso pues ha generado todo un clima y situación de mediatización política-partidista de las instituciones y funcionarios, de complicidad e impunidad en el irrespeto al ordenamiento legal superior establecido, y ello sólo conduce al debilitamiento de los pesos y contrapesos de por sí etéreos en nuestro sistema político-institucional presidencialista y centralista, lo cual a su vez es caldo de cultivo para la corrupción administrativa.

El trabajo aplica un marco teórico-conceptual de nuestra propia invención, ya puesto a prueba en otras investigaciones hechas al amparo de esta Universidad. Nuestra propuesta principal parte de que el concepto de políticas públicas, tan utilizado por tantos analistas de muchas disciplinas

sin una rigurosidad conceptual como la que pretendemos aportar, posibilita que en el análisis o diseño mismo de políticas tengamos que contemplar en su contenido básico las implicaciones de los recursos y procesos públicos que han de ser impactados por aquéllas; o visto de manera inversa, que han de permitir el margen de proyección de tales políticas, lo cual exigirá sentido de la racionalidad y de la viabilidad jurídica, política e institucional y administrativa de lo que se pretenda definir como políticas públicas.

Nuestro análisis, entonces, no es sobre estructuras y nomenclatura presupuestaria o de ingresos y gastos como tales, sino de los procesos determinativos de la eficacia con que ingresos y egresos públicos son realmente concebidos, generados, asignados y ejecutados. Al fin de cuentas, el gasto público sólo se justifica en la medida en que el mismo ayude directa e indirectamente a convertir en realidad para todos los habitantes del país el modelo de país solidario y de bienestar consignado en nuestra Constitución Política en la forma de derechos del habitante. Todo otro discurso, resulta superfluo y retórico.

A lo largo del estudio el lector podrá encontrar numerosas referencias al impacto sobre el gasto público –ingresos y egresos– de las prácticas reales en materia de dirección, planificación, organización control y evaluación de los complejos y erráticos procesos en que todos los actores de todo nivel intervienen dentro y fuera del contexto público para incidir en la direccionalidad de esos siempre escasos recursos públicos.

Al ubicar el presente estudio en una dimensión macro o global de esas prácticas, estaremos en condiciones óptimas de reconocer por qué somos los costarricenses tan inoportunos, colectivamente hablando, para concebir y aplicar el multimillonario y creciente gasto público disponible para el desarrollo –déficit fiscal incluido–, y aquel que no se genera del todo por múltiples y reconocidas indolencias de instituciones recaudadoras o reticencia del costarricense a pagar impuestos o transferir

2 La Ley General de la Administración Pública dirime este concepto en su Art. 27.1, así como en los Arts. 98, 99 y 100, según lo desarrollaremos en detalle adelante. Sin embargo, la competencia mayor está entronizada en la misma Constitución Política, Art. 140.8 sobre competencias del Poder Ejecutivo, según reiteradas resoluciones de la Sala IV que hemos explorado en el informe final de la investigación del 2005 y constantemente en nuestros demás escritos y libros.

su recaudación a las autoridades hacendarias –caso del impuesto sobre las ventas–, de maneras correctas y más eficaces para que tengan un impacto mayor sobre el nivel de bienestar del país.

El Objetivo General del proyecto fue producir un análisis del marco constitucional y legal, así como político e institucional del país, en el que se pueda sustentar ya una actividad clara y concreta de exigencia y rendición de cuentas políticas y administrativas precisas por el desempeño de la Administración Pública, de órganos superiores de fiscalización y de control político, de jerarcas y funcionarios, y que a su vez permita: a) identificar la transparencia administrativa por la que deben distinguirse todos esos órganos y personas públicas en el cumplimiento de sus competencias de dirección unos y de fiscalización otros con respecto a su custodia y manejo de recursos públicos, y b) exigirles responsabilidad política y administrativa sin necesidad de nuevas leyes sobre la materia.

I PARTE: EL MARCO TEÓRICO A TOMAR EN CUENTA

El “estado del arte” en materia de fiscalización de la Hacienda Pública: dirección, planificación, organización, control, evaluación; gobernabilidad y gobernanza; accountability; corrupción

No es complejo ni difícil embarcarse en esta indagación teórica conceptual. Muchos autores sobre todo anglosajones, son sistemáticamente emulados por tantos otros autores latinoamericanos, y constituyen a su vez una fuente de sistematización de su propio pensamiento en los círculos oficiosos de organismos internacionales que a menudo realizan simposios a los que invitan precisamente a muchos de esos destacados pensadores. Son organismos como

el PNUD, el Banco Mundial, organismos europeos de integración, el BID, la CEPAL y organismos homólogos sobre todo del sudeste asiático, los que continuamente reconocen, sistematizan y producen marcos referenciales sobre todo campo temático de origen universitario en Estados Unidos o en Europa, principalmente.

Leer un texto de estos organismos en cualquier campo, es confirmar la generación de pensamiento “autóctono” en medios universitarios de esos países altamente desarrollados que ha sido recogido por los técnicos de aquéllos, aun cuando muchos de esos académicos acaban trabajando en posiciones de alto nivel para dichos organismos, y continúan generando pensamiento propio que entonces se asocia al patrocinio del organismo respectivo.

En el fondo, la mayoría de estos pensadores modernos no acaban de superar los más tradicionales aportes teóricos de los pioneros en diversos campos sociales, como es el caso concreto en administración, ciencias políticas y sociología, no así en derecho por la naturaleza misma de una evolución forzada por eventos y encadenamientos sociopolíticos que tienen que encontrar nuevas o mejores respuestas normativas no previstas originalmente en el rico arsenal de siglos en este campo, el cual sigue siendo válido en un alto porcentaje ya que constituyó las bases de aquel “contrato social” que desde John Locke en el siglo XV, hizo posible el surgimiento del liberalismo europeo como ideología y forma superior y civilizada de convivencia social, literalmente incólume hasta nuestros días.⁴

Precisamente con Locke surge la aun vigente noción de “pesos y contrapesos” en la organización de un sistema político e institucional que mejor consagraba y aseguraba la tutela y administración efectivas de los derechos de los ciudadanos, como contraposición al absolutismo monárquico imperante aun en Inglaterra de fines de la Edad Media, y ciertamente aun más en el resto de Europa.

3 El concepto en Inglés es bastante claro, pero carece de un término semejante en Español. A esta ambigüedad generadora de tantas desafortunadas improvisaciones conceptuales y operativas, dedicaremos un esfuerzo clarificador en el presente artículo.

4 En nuestro trabajo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, *Evolución, actualidad y proyecciones del sistema político institucional costarricense*, Serie Divulgación Económica No. 42, julio 2004, Universidad de Costa Rica.

La división de poderes, el control de constitucionalidad y legitimidad, el control político del Parlamento sobre el Gobierno, y otros conceptos planteados por este filósofo inglés, continúan como piedras angulares del sistema político e institucional propio de los regímenes democráticos que caracterizan a una mayoría de naciones occidentales y a todas aquellas que emergiendo de largos períodos coloniales o recientes períodos de sumisión a potencias militares sobre todo en Europa del Este, surgen a la vida republicana adoptando rápidamente el modelo liberal de organización política y económica heredado de Europa occidental y de los Estados Unidos de América.

Hay aquí, entonces, un primer gran aporte histórico en cuanto al CONTROL POLITICO que unos poderes estatales deben ejercer sobre otros, principalmente el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, aunque en el balance claramente propuesto por Locke subsiste un claro objetivo de lograr tal grado de equilibrio entre poderes sobre la base del concepto de control, o sea monitoreo y valoración de lo actuado por el gobierno por parte del Parlamento, con miras a establecer el correcto y eficaz desempeño de aquél en términos de las leyes aprobadas por dicho Parlamento.

Mucho más recientemente, el concepto de control emergió como central en el desarrollo de teorías administrativas con aspiración científica a principios del siglo pasado, con tratadistas como Luther Gulick y Henri Fayol, norteamericano y francés respectivamente, ambos ingenieros industriales.^f

Ambos tratadistas fueron precisos y exhaustivos en la necesidad de entender o reconocer que quien administra o dirige una

organización tiene, todo el tiempo, que controlar la ejecución de las decisiones del más grande nivel de generalidad que le corresponde, o sea toda la organización. Por la misma vía, cada individuo que dirige en niveles o ámbitos subordinados, tiene la misma función que realizar para asegurar que lo que ha sido decidido, programado y operativizado en acciones específicas, está siendo ejecutado por todos de acuerdo a las decisiones y planes iniciales. Ello permitirá valorar y corregir rumbos, decisiones y programas. Así de elemental. Esta lógica no se ha perdido aun en nuestros días.

Veamos, si no, lo que autores más recientes que aquellos dos pioneros pero que pueden ser considerados “clásicos”, retoman y han planteado.

Koontz y O'Donnell, en su obra *Curso de Administración Moderna*, México, 1973, McGraw Hill, desarrollan todo un texto con fundamento en las funciones de planeación, organización, dotación de personal, dirección y control. Johnson, Kast y Rosenzweig, abordan su análisis del Proceso Administrativo con base en las funciones de planeación, organización, control y comunicación (*Teoría, integración y administración de sistemas*, Limusa-Wiley S. A., México, 1966).

Los dos primeros autores, examinan el tema de “control” según aspectos que tienen que ver con las clases de control (presupuesto, información estadística, revisión interna, análisis del punto de equilibrio), con las técnicas especiales de control (control de procedimientos, sistemas logísticos, análisis de cadenas tiempo-evento, presupuestación del programa), control del desempeño total (resúmenes e informes de presupuesto, control de ganancias y pérdidas, control a través del rendimiento de la inversión, medida y control de la organización humana), y otros aspectos como control indirecto, control directo, revisión administrativa, etc.

Los otros tres autores referidos, definen esta función como “esencial para lograr que los distintos subsistemas organizadores lleven a cabo sus tareas de acuerdo con los planes. El control es esencialmente la medida y la corrección de las

5 Fayol, *Administración General e Industrial*, Paris, 1916: previsión, organización, mando o dirección, coordinación y control. Gulick y Urwick, en *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937, postularon el famoso acronismo POSDCORB (planear, organizar, dotar de personal, dirigir, coordinar, reportar (controlar e informar), y presupuestar.

actividades de los subsistemas para asegurar el logro de un plan total”.

En cuanto a *accountability*, diremos que entendemos el concepto como la obligación de rendir cuentas y, paralelamente, el derecho de exigir cuentas: quien dirige en el gobierno o en una institución pública, tiene derecho de exigir cuentas de todos quienes trabajan para él sean subordinados jerárquicos o subordinados políticos (como veremos adelante en el caso de Costa Rica: ministros como jefes de sus ministerios, y ministros rectores de sector, o sea del conjunto de instituciones autónomas de su ramo o sector, sobre los que ejerce no una autoridad jerárquica mediante órdenes, sino una autoridad política mediante directrices sustentadas en la Ley General de la Administración Pública, LGAP, de 1978).

Paralelamente, todo jefe tiene que dar cuentas a su superior jerárquico o político, o a órganos externos de “control”, digamos los ministros al Presidente de la República; o bien todos estos individualmente y en conjunto tienen que dar cuentas precisas e integrales a la Asamblea Legislativa, al pueblo mismo y a la Contraloría General de la República. Y, se deben rendir cuentas sobre la totalidad de funciones o competencias en manos de un jefe, según los procesos bajo su responsabilidad directa e indirecta –aspecto que muy pocos tratadistas reconocen en sus análisis: es decir, sobre cómo el jefe ejerce la dirección y la planificación, cómo la organización, y cómo el control y evaluación mismos de todos los recursos y procesos bajo su mando jerárquico o político. Este concepto lo desarrollaremos más a fondo, adelante.

En un momento muy reciente, Richard Mulgan argumenta que el concepto de “accountability” ha ganado terreno a partir del término “responsabilidad” (Mulgan, 2000), en el sentido de que primero fue conceptualmente incluido en la idea de responsabilidad, pero más tarde ganó espacio como un concepto individual, al extremo de que sobrepasó aquél de responsabilidad en importancia y ámbito. En su visión, el peso esencial de la “accountability” radica en que es el proceso por el cual alguien es “llamado a cuentas” –exigencia de cuentas, a nuestro juicio- por alguna autoridad por las acciones

que aquél realiza, o bien es un proceso de “dar cuentas”. De acuerdo a este autor, esta definición esencial se caracteriza por el grado de “externalidad, de interacción social e intercambio y derechos de autoridad”, refiriéndose a que siempre hay un “exigidor de cuentas” externo ante quien un “dador de cuentas” tiene que darlas (Mulgan, 2000).

Esta definición nos parece limitante, toda vez que éste sería el caso de un jefe o un órgano de la Administración Pública ante los órganos externos de “fiscalización” como lo son un Poder Legislativo y una Contraloría de la República. No explica esa definición, las interacciones entre un jefe dentro de la Administración Pública con respecto a sus subordinados administrativos o políticos, en los términos en que hemos afirmado atrás que opera, según nuestra óptica, el concepto de “exigir y rendir cuentas” por un mismo individuo u órgano ante otros, sean éstos sus superiores jerárquicos o políticos directos; o bien los órganos externos de control político, presupuestario y de legalidad en la asignación y ejecución del gasto o recursos públicos.

No hay a nuestro juicio aportes recientes que cambien la esencia ideológica y funcional del concepto de control, salvo en nuestro propio abordaje del proceso político administrativo emprendido desde mediados de la década de los setentas.

En efecto, en nuestro primer texto formal *Introducción al análisis de la burocracia pública*, Editorial Universidad de Costa Rica, 1980, recogimos diversos trabajos previos publicados por otros medios, sobre todo por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN (hoy MIDEPLAN) y por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. De particular importancia fue el pertinente a los análisis pioneros en el país, que aportamos sobre medición de eficacia y eficiencia públicas, de donde derivamos en nuestro segundo libro el desarrollo conceptual de las temáticas de Control y Evaluación (*Administración Pública*, Editorial Universidad de Costa Rica, 1980, primera edición).

En este segundo libro, definimos estos conceptos de la siguiente manera en páginas 138-39:

Control: es la actividad que permite identificar la situación y estado exactos del esfuerzo institucional en determinado momento, aportando la información que los distintos mecanismos y registros generan sobre toda actividad institucional que se realiza, en cuanto a su estado de avance y utilización de recursos en general. **Evaluación:** es la actividad que permite la comparación entre el estado y desarrollo de actividades (incluidos resultados), y los estándares o patrones de referencia definidos al inicio del proceso o de la etapa de ejecución de actividades por la dirección política y por la dirección administrativa superior de la institución.

De inmediato, agregábamos: “Se debe inferir que estas dos funciones de control y evaluación deben entenderse, concebirse y organizarse como elementos simultáneos o inherentes, y que constituyen a su vez un mecanismo principal de control político de la gestión administrativa de todo organismo público, o sea, de control de la ejecución institucional por parte de los superiores políticos responsables ante el Presidente de la República”.

“Debe entenderse también que la misma situación se da en cuanto a la formulación de política y a la ejecución de ésta en el ámbito sectorial, regional y global de la Administración Pública, donde el propio Presidente debe contar con criterios y mecanismos que le permitan en cualquier momento, valorar la orientación e impacto de su gestión gubernativa”.

“Lo que en el ámbito de los negocios se convierte en preocupación interna de cada empresa individual –evaluar si su gestión comercial está siendo eficiente o no, y por ende, lucrativa o no–, en el ámbito de todo organismo público se convierte en preocupación de si su gestión institucional está contribuyendo adecuadamente a complementar los esfuerzos de otros organismos del mismo Sector, de otros Sectores, y de cada Región en particular; y aun más, si tal gestión está contribuyendo directamente a los

objetivos y Programa de gobierno en cuanto a la asignación y aporte específico que estos plantean al organismo en cuestión”.

“Es por ello que las funciones de control y evaluación deben constituir, en la Administración Pública, un verdadero sistema que integre a todas las instituciones públicas dentro de criterios, mecanismos y lenguajes comunes de información, control y evaluación, que permitan agregar lo que cada una hace y obtener así un esquema expedito y sencillo de cómo una gestión política o gubernativa se está dando en determinado momento, a nivel micro y macro institucional”.

Éste, era nuestro pensamiento hace más de treinta años. No han variado mucho las cosas en el país, ni en la literatura sobre la materia, en el sentido que hemos analizado y denunciado una y otra vez todo este tiempo de cómo el país podía estar mucho mejor en todo sentido si sólo los gobernantes de turno hubieran gobernado según unas pocas pautas constitucionales y legales superiores de las referidas previamente que ya permitían un excelente gobierno, o si sólo la Contraloría General de la República hubiera exigido tal gobierno excelente con sustento en sus muchas y poderosas competencias constitucionalmente concedidas, así como en su propia Ley Orgánica y en varias otras generales como las que en este trabajo estaremos refiriendo con insistencia, pues tienen todas ellas impactos y condicionalidades precisas sobre ésta de la Contraloría, que no han sido correcta y objetivamente reconocidas por casi nadie hasta ahora, lo cual arroja una gran sombra oscura sobre el trabajo de dicha Contraloría según se verá fundamentadamente a lo largo del presente artículo.

No es aconsejable pasar al siguiente punto sin antes aclarar que desde nuestra visión teórica-conceptual sobre esta materia, el control y la evaluación deben ejercitarse y aplicarse por todo jerarca u órgano con atribuciones propias o para actuar en nombre de aquél, a lo largo de todo el proceso político-administrativo

que inicia con la consideración de alternativas de decisión y con la toma misma de éstas, pues de lo contrario se rompe la continuidad y sistematicidad del verdadero control permanente que todo jerarca o decisor tiene que mantener sobre los procesos y recursos a su cargo. Es por esto como se justifica la discusión conceptual, pero sobre todo la aplicación práctica, de las acepciones de *control anterior*, *control durante* y *control ex post*.

En nuestro texto de 1980 referido atrás, planteamos en la sección *Fórmulas de relación global de eficacia y eficiencia*, un enfoque bastante riguroso y novedoso sobre los criterios que debían, y podían, apoyar a jerarcas y a sus asesores o colaboradores institucionales para determinar antes, durante y luego de un período de “ejecución” fiscal, o quinquenal, o de cualquier otro plazo, las diversas combinaciones de “resultados” y “costos” que era –y es aun hoy día, lógicamente– necesario vislumbrar para efectos de determinar las condiciones óptimas en que tales jerarcas en su ámbito de proyección institucional o interinstitucional podían sustentarse para considerar las mejores decisiones posibles según los recursos de todo tipo disponibles, a sabiendas de que hay distintas combinaciones que surgen inexorablemente de la visión y precisión con que se valoren estrategias de política y políticas, según el marco legal vinculante para la institución y en consecuencia para el jerarca.

Nuestra tesis entonces, validada plenamente por la praxis hasta el día de hoy, era que con los mismos recursos disponibles era posible lograr muchos mejores resultados según la visión e imaginación constructivas de quienes deciden, siempre y cuando se parta del marco legal a observar en sus diversas articulaciones con otros marcos legales que precisamente obligan a todo jerarca institucional a no perder de vista que su institución o su unidad de trabajo es, en el contexto público, un eslabón de una cadena mucho mayor y más compleja, y que en consecuencia su marco legal inmediato no puede ser el límite de sus actuaciones.⁶

Hablar de que en el país es preciso privilegiar el *control a posteriori* y no el *ex ante* como más de un académico o costarricense, especialista o no, plantea, es darle la espalda a esta otra tesis muy bien sustentada. Los jerarcas en su ámbito, reiteramos, tienen obligación de ejercer control y evaluación de lo actuado en un período –*control a posteriori*, dirían estos analistas– para tomar medidas correctivas que permitan mejores y mayores logros en el siguiente período. En efecto, el control y la evaluación no pueden perder de vista que los procesos públicos son un continuo, aunque es práctica común que cuando un nuevo equipo asume el Gobierno cada cuatro años arrasa con mucho de lo vigente sin someterlo a una evaluación racional y necesaria.

La Contraloría General de la República cuando aprueba los presupuestos de entes autónomos y de las municipalidades al tenor del mandato en el Artículo constitucional 184, no está actuando *a posteriori*, sino *ex ante* y lo que está realmente obligada a hacer es una evaluación de lo actuado por tales instituciones previamente y lo que se propone hacer en el siguiente período fiscal, en sustento de un plan nacional de desarrollo vigente (Ley No. 8131 de administración financiera y presupuestos públicos del 2001, Art. 4 y varios otros). El refrendo de contratos o convenios también de origen constitucional, es otro acto que obliga a dicho órgano a “controlar previamente” la suscripción de acuerdos que comprometen recursos públicos con terceros.

El problema fundamental según veremos a lo largo de este trabajo, radica en que las percepciones de muchos sobre “control” o fiscalización provienen de una inadecuada conceptualización de los términos o, más bien, del concepto y actividad asociada al resultar ésta parte de procesos político-institucionales de todos los días. Se incurre con frecuencia en la tendencia por muchos de *rechazar el control a*

6 Op. Cit., motivado en las fórmulas propuestas por Simon, Smithburg and Thompson, *Administración Pública*, 1950.

partir de la observación empírica de prácticas realmente perniciosas y rígidas que sí entraban la gestión y los procesos institucionales, pero sin parar mientes en que se trata precisamente de eso, de prácticas perniciosas y rígidas, y no de una aplicación positiva y correcta del control y evaluación más estratégicos, preventivos y eficaces según lo abordamos desde aquellas tempranas publicaciones aquí referidas.

No se debe, pues, seguir por la vida en esta materia asumiendo simplistamente que el “control anterior” de los procesos y actos institucionales retrasa la acción gubernativa y por ello hay que eliminarlo para que prevalezca un “control posterior” con verdaderas sanciones a aplicar, como si el régimen legal de hoy día no previera y estableciera estos mismos criterios, normas y sanciones rigurosas para quienes infrinjan los límites de la legalidad en el manejo de los fondos públicos. El problema hay que visualizarlo en el contexto mayor en que se da el “fenómeno del control y evaluación” públicos, pues hay macro causas que no se pueden seguir ignorando ya que se corre el riesgo de continuar incurriendo en propuestas simplistas que llevarán, es nuestra tesis, a soluciones más negativas aun para la buena marcha de la institucionalidad costarricense y, en consecuencia, para el desarrollo integral del país.

Es por lo anterior preciso incursionar en el análisis de otros enfoques teóricos sobre conceptos o situaciones de contexto que permitan comprender en toda su más compleja dimensión y proyección, los alcances limitados de la práctica del control y evaluación, o fiscalización integral, observados en un país como Costa Rica.

Tales conceptos mayores asociados al concepto de “fiscalización” o control, son los de *governabilidad/gobernanza*, “*accountability*” y *corrupción*. Muchos autores y organismos internacionales sobre todo, dedican ingentes esfuerzos a la discusión de tales conceptos, y sobre todo a la investigación y desarrollo “reconstructivo” o propositivo para una presunta “utilidad”

de países sobre todo del Tercer Mundo, los cuales aparecen sumidos en peores formas de corrupción de acuerdo a mediciones internacionales propiciadas por esos mismos organismos.

En materia de *governabilidad y gobernanza*, nuestro más reciente trabajo académico nos permitió fijar una posición conceptuosa y estratégica que retoma también planteamientos muy anteriores de nuestra propia cosecha, los cuales sobre todo advierten sobre cierto simplismo conceptual y analítico que se encuentra en muchas de las discusiones de fuentes anglosajonas o de organismos internacionales, como las que posteriormente se analizarán, valiosas todas pero francamente descontextualizadas en gran medida del fenómeno mayor sociopolítico y jurídico-institucional en que a nuestro juicio se inserta el fenómeno del control y evaluación, o fiscalización integral, o de exigencia y rendición de cuentas.⁷

El concepto mismo de gobernabilidad se distorsiona en su uso por distintos académicos o grupos de interés o analistas. La discusión misma sobre la naturaleza y eficacia del sistema político institucional costarricense -centralizado y presidencialista- no reúne hasta hoy las condiciones de un análisis más exhaustivo, integral y simultáneo sobre los factores clave que distinguen a un sistema político en sus dimensiones de organización vertical y horizontal del poder político.

Consecuentemente, las discusiones o análisis sobre partidos políticos, grupos de interés, participación y representación ciudadanas, y sobre sistema electoral, también se quedan cortas por parte de muchos analistas especializados en una u otra temática pues no llegan al reconocimiento también unitario e integral de cómo el modelo político prevaleciente en esas dimensiones vertical y horizontal anima o desanima, o produce, más o menos eficacia del régimen democrático costarricense a partir de

7 Véase de nuestra autoría el *Informe del año 2004 Estado de la Gestión Pública*, Observatorio del Desarrollo y Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Junio 2005, UCR.

esos dos rubros esenciales que desnudan la funcionalidad de un sistema político, como lo son la representación y la participación ciudadanas, y las consecuencias sobre estos factores del mismo *modelo* electoral prevaleciente.

Muy pocos análisis se dan en el país que reconozcan la condicionalidad y causalidad múltiple que estos factores en su total conjunto y en sus indudables interacciones, tienen sobre el funcionamiento de una democracia, y entonces se pierde de vista por todos que hay unas democracias más eficaces que otras, y que ello depende mayormente del modelo político adoptado y realmente ejercitado, y no de la cantidad de recursos económicos puestos en manos del Estado y sus instituciones, o del tamaño de éste según el volumen del correlativo gasto público.

Es observando y analizando el ejercicio real del poder político institucional por quienes actúan directa e indirectamente por designación del pueblo para sacar adelante una gestión de gobierno según el modelo de país consagrado en la CP, sea en el ámbito del Poder central en San José o del Poder municipal en los 81 cantones del país, como mejor se puede valorar objetivamente cuáles atributos en actitudes, destrezas y comportamientos reales se dan entre individuos particulares con nombres y apellidos, y cómo responden —o deben responder— ante el pueblo por la eficacia o ineficacia de su gestión. Y cómo influye en ello, el grado de conocimiento y ejercitación de los criterios, instrumentos y mecanismos constitucional y legalmente disponibles para el buen gobierno que tales actores protagónicos en el Poder central y en el ámbito cantonal tienen; pero, más importante, es conocer cómo los despliegan en la praxis de sus cargos y decisiones gubernativas.

Muy pocos análisis se han hecho, o ninguno, en consecuencia, sobre los alcances para la eficacia y funcionalidad del sistema democrático costarricense de cómo los factores básicos de representación y participación políticas del habitante permiten, comprometen o posibilitan

un ejercicio serio, responsable, legal y equilibrado o contrapesado, del poder político institucionalizado en su dimensión horizontal —competencias y contrapesos entre Poderes estatales, grado de unidad o fragmentación del Poder central o Poder Ejecutivo en su capacidad de decisión y acción, grado de efectiva representatividad de los más diversos intereses de la población en la estructura unicameral de 57 diputados nacionales— y en su dimensión vertical —estructuras gubernativas territoriales alternativas y competitivas, básicamente los gobiernos municipales, y en menor medida pero siempre con un notable sustento constitucional los distritos, elevados a nivel de Concejos de Distrito en el vigente Código Municipal—.

La omisión frecuente de este tipo de análisis funcional sobre el sistema político e institucional costarricense, constituye un vacío importante pues impide hasta ahora comprender en toda su deseable pertinencia los efectos de un modelo político e institucional centralizado y presidencialista consagrado en la Constitución Política pero con una gran apertura potencial hacia una posible y deseable mayor relevancia y protagonismo de tales gobiernos locales o cantonales, y lo que han sido las visiones y actitudes centralistas que han prevalecido en la acción cotidiana de nuestros partidos políticos, gobernantes y legisladores a la hora definitiva de producir instituciones bajo la alternativa constitucionalmente consignada como se ha dicho, de crearlas como instituciones bajo el alero del Poder central y no bajo el alero de los gobiernos municipales.

En materia de corrupción, es útil proporcionar un recuento sucinto que permita caracterizar mejor la revisión conceptuosa que sobre fiscalización se realiza en la presente sección.

Hoy día y ante los bochornosos hechos de corrupción denunciados e indagados en el 2004, con particular notoriedad alrededor del crédito finlandés para la CCSS y el desenlace en el 2009 del juicio a un expresidente de la República y ex jerarcas de dicho ente y de corporaciones privadas vinculadas por negocios, más las otras anomalías asociadas a los “premios” de ALCATEL con respecto a licitaciones del ICE, consideramos útil reconocer el hecho de que

muchos costarricenses que dieron la espalda a aquellas leyes superiores que hemos referido reiterativamente en los últimos 35 años según han ido apareciendo, claman ahora por la “reinstalación” del Régimen de Derecho y por una “mayor” participación ciudadana y una más “racional” asignación y focalización presupuestaria, sin reconocer aun que esas leyes particulares han estado llamadas precisamente a contrarrestar las muchas prácticas gubernativas y sociales negativas que sumieron al país en una notable falta de transparencia colectiva desde principios de los setentas.

Pasa igual con quienes se preguntan públicamente qué hacer con esas dos instituciones ahora que se conocen esos efectos de una mala gestión o de una mala organización y prácticas públicas.

La pregunta se la hacen ahora, a pesar de que durante toda una vida se ha sabido, sin que esos y tantos otros costarricenses lo cuestionaran, el impacto negativo -según se analizará a fondo abajo- que la Ley 4-3 de juntas directivas de todo ente autónomo promulgada en 1970, la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974, y el establecimiento de comités políticos en ministerios y entes autónomos que el PLN particularmente inauguró en 1974 pero los partidos de oposición emularon desde 1978 hasta la fecha, ocasionaron en el desempeño y proyección de todos los entes autónomos -y no sólo de estos dos específicos-.

Es sabido también para quien haya investigado este tema con seriedad, que todos esos entes autónomos habían funcionado relativamente bien antes de 1970, ciertamente desarticulados entre ellos y con respecto al Gobierno Central pero con importantes logros cuya mejor sumatoria exigía soluciones más racionales y transparentes, además de eficaces, ante lo cual se planteó y logró la reforma en 1968 del Artículo 188 de la CP para despojarlos de su autonomía de gobierno y mantenérselas sólo en materia de administración, según se verá abajo.

Igual ha ocurrido con actos de semejante envergadura aunque sin participación tan notoria de expresidentes de la República, de

exministros y jerarcas en funciones al estilo de lo acontecido con la CCSS y el ICE.⁸

Recuérdense los escándalos del Fondo de Emergencias en 1983-84 que tuvo a un exvicepresidente enjuiciado aunque fue absuelto; los fondos sociales vinculados a FODESAF en la Administración Figueres Olsen (94-98), algunos de cuyos responsables fueron sentenciados y otro enfrenta en estos momentos actuales la elevación a juicio por parte de la Fiscalía después del exilio en que estuvo en Canadá durante cuatro años; el Banco Anglo, con exdirectivos y exgerentes condenados; los fondos de Aviación Civil también en la Administración 94-98, con varios condenados de alto nivel.

Está también el tristemente célebre préstamo italiano para el “dique flotante” en la Administración Monge Alvarez (82-86), evidente contubernio entre costarricenses e italianos que después de una oscura y dilatada elevación a juicio a pesar de sendos dictámenes de la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República en cuanto a su ineffectividad jurídica y financiera para Costa Rica por los múltiples errores e incumplimientos constitucionales y legales tanto de la parte local como de la italiana, acabó en juicios que no condenaron a los responsables por prescripciones de plazos y en un reciente arbitraje con participación de nuestro Embajador ante Italia durante el período 1994-98, que resolvió a favor del gobierno italiano ignorando un sinnúmero de factores previa y cuidadosamente sostenidos por esos dos órganos vigilantes de la legalidad de los procesos públicos en Costa Rica, y por el Embajador ante Italia durante el período 91-94.⁹

8 Véase el buen trabajo investigativo realizado bajo la coordinación de Ana Lucía Hernández, también del Odd, sobre corrupción, de octubre del 2004 para los Cuadernos de Trabajo del Odd de la UCR0., intitulado Sistema de Información para el seguimiento de la corrupción pública, Número de proyecto VRI-748- A4-704.

9 El suscrito académico fungió como Embajador ante Italia en ese período, y llevó al Gobierno italiano ante la Fiscalía Romana en 1994 en la figura del Ministerio de Relaciones Exteriores para que respondieran por la participación de funcionarios y empresarios italianos por el mal manejo de dicho crédito. Esto lo hicimos en el contexto del proceso

Todo lo anterior, se ha dado en un contexto histórico prolongado que permitió que unas leyes generales excelentes –planificación urbana de 1968, planificación nacional de 1963 reformada en 1974, ley general de la administración pública de 1978- que entronizaban un régimen bastante integral de transparencia administrativa y política, fueran más bien notoriamente opacadas en su vigencia fáctica por aquellas otras leyes como la 4-3 de juntas directivas de entes autónomos y la ley de presidencias ejecutivas y su reglamento ilegítimo de octubre de 1974 que transfirió competencias de los gerentes a tales presidentes ejecutivos, redundando ambas en un manejo nada transparente, políticamente intromisorio de los intereses del partido gobernante y en el establecimiento de prácticas de botín político que habían sido

superadas después de la revolución de 1948, concretamente con la creación del régimen de instituciones autónomas en el Art. 188 de la Constitución Política y en el Estatuto del Servicio Civil de 1953.

La realidad sociopolítica latinoamericana demuestra que es ésta, una región donde sus habitantes parecen chocar perennemente con la misma piedra. Esto se ha visto claro en Venezuela, México, Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Guatemala, con partidos desgastados por el excesivo tiempo ejercitando el poder político, exgobernantes encarcelados, en fuga o altamente cuestionados, que regresan a postularse de nuevo –o amenazan con hacerlo desde el exilio- y suscitan grandes apoyos populares. ¿Es Costa Rica una excepción?

América Latina como tal y el país, han arrastrado un problema de cultura política de origen colonial que hoy sigue distinguiéndonos: secretismo, formalismo legal, dependencia de la planilla estatal, resistencia pasiva a “políticas estatales”, paternalismo sin contrapartida ciudadana, cortoplacismo, dificultad para conceptualizar, indisciplina, improvisación, venta de puestos públicos y mordidas para acelerar trámites, etc. Estos factores configuraron una real *genética histórica* que es antítesis de la transparencia que todos dicen, retóricamente, practicar. El lector puede cotejarlos con factores claramente distinguibles hoy, y todo este tiempo, en Costa Rica. Más abajo retomaremos el concepto.¹⁰

No reconocerlos, implicará pretender que hay arrepentimiento colectivo y que todos harán mejor las cosas, pero siempre improvisando el ejercicio del poder político cuando aquellas leyes referidas dictan ya mejores formas de gobernar, administrar y participar.

Gobernar improvisadamente, por sentido común, es a nuestro juicio según se dijo atrás, una de las peores formas de corrupción pues se

inédito en Italia de “mani pulite” o manos limpias que, liderado por el juez Di Pietro del Ministerio Público milanés, desencadenó una investigación sobre corrupción pública y privada a la que se unieron jueces o magistrados de todo el país y acabó con el encarcelamiento de los principales líderes socialistas y democristianos, y con sus homólogos empresarios, desapareciendo ambos partidos políticos de la arena electoral italiana. El entonces magistrado romano Vittorio Paraggio acogió nuestra denuncia y la siguió hasta consecuencias que desconocemos, habiendo visitado Costa Rica posterior a nuestro regreso para investigar directamente sobre los alcances de este negociado según nuestros alegatos. Nunca supimos de su desenlace, nunca fuimos convocados en calidad de exEmbajador denunciante, a pesar de que hicimos un relato amplio por escrito de esto al entrante Canciller Fernando Naranjo después de julio de 1994. En su momento solicitamos un arbitraje al Gobierno italiano para dilucidar este asunto pues diplomáticamente no hubo acogida a nuestras múltiples interpelaciones a dicho Gobierno durante nuestros tres años en Roma. Tampoco el Gobierno italiano quiso acoger esta iniciativa, seguros como estábamos que un arbitraje le sería favorable a Costa Rica según las argumentaciones sólidas que entonces blandíamos con el sustento jurídico referido atrás. Es significativo que, con el nuevo Embajador, las condiciones resultaron favorables para que el Gobierno italiano acogiera el arbitraje, el cual ganó con el voto favorable del Embajador costarricense.

10 Puede consultarse un trabajo de fondo realizado sobre este tema, en J. Meoño S., *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 125, FLACSO, San José, junio 2002.

malgastan los recursos, no se soluciona ningún problema nacional, y se actúa sin transparencia alguna. Los millones de los créditos de Finlandia o Alcatel, y otros, se quedan cortos ante tal dispendio global y rutinario del gobierno y entes autónomos en su total conjunto.

Si se sigue con esta miopía colectiva conceptual y funcional, nos decía el ProMGP en su Informe 2004, para nada habrá servido esta terrible coyuntura que debía ser colapso de un “mal sistema de cosas” hijo de la improvisación total, mas un vigoroso comienzo de un cambio de actitudes y comportamiento para que el sistema funcione muchísimo mejor.

Reconstruir o modernizar, sin confrontar esa cultura política histórica corruptora, sería un claro llamado a seguir practicando corruptelas de *nuevo cuño o de nueva generación*. A esto, el presente estudio busca arrojar serias y bien fundadas prospecciones a partir del sistema político e institucional vigente en el país.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: ¿vale la pena diferenciarlos?

En un espíritu muy crítico, Cynthia Hewitt de Alcántara, ex Directora Adjunta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo con sede en Ginebra, Suiza, proporcionó un reciente análisis sobre los “usos y abusos del concepto de gobernabilidad” que da razón a nuestras propias inquietudes de muchos años en cuanto a la forma acrítica en que nacionales de países del Tercer Mundo sobre todo, asimilan enfoques anglosajones y de organismos internacionales como correctos para cada situación nacional, sin confrontar las diferencias enormes de cultura política que median entre ambos tipos de sociedades.¹¹

Resultaría acertado señalar, según Hewitt de Alcántara, que hasta la segunda mitad del decenio de los ‘80, la palabra “gobernabilidad” no se escuchaba con frecuencia

entre los distintos grupos que trabajan para el desarrollo. Sin embargo, hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas del desarrollo publicada por Naciones Unidas, por organismos de ayuda multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones privadas de voluntariado, en que no se recurra con frecuencia a su uso.

Su trabajo de utilidad para el presente estudio, es el que sigue a continuación hasta que lo indiquemos expresamente, y con algunas interjecciones de otros autores o fuentes que conviene confrontar, o nuestros propios análisis críticos o interpretativos debidamente intercalados.

¿Por qué ha sucedido esto, se pregunta esta funcionaria-autora del PNUD? ¿Cómo entienden los diversos grupos comprometidos con el desarrollo el concepto de “gobernabilidad”? ¿Qué objetivos se persigue al hacer uso de él? Es preciso, dice, analizar algunas razones de la nueva popularidad del término y estudiando la manera en que éste influye en las políticas en diferentes ámbitos del desarrollo.

En el mundo anglosajón, afirma Hewitt, “*governance*” es una palabra que ha sido utilizada habitualmente a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, desde la empresa moderna (“gobernabilidad corporativa”) o la universidad (“la gobernabilidad de Vassar College”) hasta las profundidades marinas. Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal, no deja de implicar la existencia de un proceso político: “*gobernabilidad*” significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Sin embargo, en una buena muestra de la confusión conceptuosa sobre términos clave de importancia y repercusión internacional precisamente por el papel agresivo de organismos internacionales que los apadrinan y los promueven, o por la normal actitud asimiladora de

11 Cynthia Hewitt de Alcántara, *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*, Directora Adjunta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, Suiza, documento publicado en Internet.

académicos y consultores de países del Tercer Mundo, conviene reseñar el “acuerdo” planteado en la *Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública* en Ljubljana, Eslovenia, realizada del 1 al 4 de setiembre del 2004 según memoria producida por Tero Erkkilä, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Helsinki.

“*Governability*”, enunciado como distinto de *governance*, se refiere a la “capacidad de un Estado para resolver problemas” (*the problem-solving capacity of a state*). En una relación que a nuestro juicio confunde pues no debe darse, Kees Van Kersbergren y Frans Van Waarden plantean, en dicha memoria, que “gobernabilidad y *accountability* se han desarrollado a lo largo de la formación del Estado moderno, y que... la gobernabilidad requiere *accountability* como compensación...”. Parece haber un acuerdo, dice Erkkilä, entre otros académicos, en el sentido de que en el largo plazo *accountability* en términos de resultados no compensa la ausencia de *process accountability* o rendición de cuentas sobre procesos.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton, del Banco Mundial, definen “gobernabilidad” (*governance*) como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

Estamos, aunque parezcan distintas, ante definiciones que en su forma y contenido convergen en descripciones de un mismo proceso que no puede dejar de verse unitaria e integralmente desde sus manifestaciones más globales y estratégicas –el rumbo de un país en su total conjunto y el papel que le corresponde al Estado en general y al gobierno en particular-, así como sus manifestaciones más particulares y

siempre estratégicas en, o de, cada región de desarrollo dentro de ese país, cada cantón, cada distrito y cada asentamiento humano.

Además, es imperativo señalar que muchos de estos autores no son administrativistas, y menos públicos, sino economistas, ingenieros, ambientalistas muchos de ellos, administradores de negocios, abogados, profesionales que no tienen una formación orgánica o disciplinaria sobre estos fenómenos públicos y políticos y que carecen además de la visión, reiteramos, administrativista pública que les permita o sustente vislumbrar el fenómeno administrativo-jurídico-institucional y político, en todas sus complejas y articuladas manifestaciones.

Es así como es posible encontrar tantas discusiones dispersas y desvinculadas sobre estos términos o conceptos, sin enraizarlas o contextualizarlas en aquella noción de “proceso administrativo” de los clásicos de la administración, o de “proceso político administrativo” de nuestra propia cosecha. Nos referimos a que no debe haber un desfase o rompimiento analítico y menos funcional, entre “procesos” y “resultados” en el contexto público.

Fragmentar así la unicidad del *proceso político administrativo* que distingue, o debe distinguir, el accionar del Estado y de sus instituciones, es incurrir en un esfuerzo incompatible con la *sistematicidad y unidad natural* de los procesos sociopolíticos que regulan y determinan el bienestar de los pueblos. Es darle a los claros, concretos y articuladores sustentos de convivencia sociopolítica que el liberalismo filosófico europeo desde Locke proporcionó para el gran desarrollo de los derechos humanos y de la coexistencia civilizada del mundo actual, al menos en las naciones donde estos derechos son columna vertebral de sus pueblos y muestran su fehaciente contribución al bienestar integral de éstos, un tratamiento fragmentado que no tiene razón de ser.

Kaufmann y colegas del Banco Mundial, por su lado, hacen un aporte muy útil al buscar indicadores relevantes para medir un número reducido de conceptos generales de gobernabilidad, incluyendo seis en su propuesta: “voz y rendición de cuentas”, “inestabilidad y violencia

política”, “eficiencia gubernamental”, “marco regulatorio”, “firmeza del estado de derecho” y “control de la corrupción”.

En sus estudios, han determinado que existe una importante relación causal entre una mejor gobernabilidad y un mayor desarrollo económico y social. Un incremento del nivel de “firmeza del estado de derecho”, de una desviación estándar que representa, por ejemplo, pasar del bajo nivel de un país como Rusia a un nivel intermedio como el de la República Checa, o bien, un aumento del “control de la corrupción”, del bajo nivel que se observa en Indonesia al nivel más alto de Corea, duplicaría o cuadruplicaría la renta per cápita de un país; disminuiría la mortalidad infantil en similares proporciones, y daría lugar a un aumento de 15 a 25 puntos porcentuales en el nivel de alfabetización. Dos ejemplos de este “dividendo de desarrollo” indican los efectos beneficiosos para la mortalidad infantil que supone dar más “voz” a los ciudadanos, en una muestra de 173 países, y los beneficios para el ingreso per cápita que tiene el fortalecimiento del estado de derecho, en una muestra de 166 países, utilizando datos correspondientes a fines de los años noventa. Estos efectos causales tan significativos indican que el logro de una mejor gobernabilidad debe constituir un objetivo prioritario en los programas de desarrollo y de lucha contra la pobreza.

Los indicadores agregados de gobernabilidad constituyen, a su juicio, un instrumento muy eficaz para atraer la atención sobre estos temas tan pertinentes. Además, son indispensables para realizar estudios comparativos internacionales con respecto a las causas y consecuencias de una gobernabilidad eficaz. Constituyen, en cambio, un instrumento inadecuado en la elaboración de recomendaciones para el diseño de políticas económicas en un país determinado.

Para avanzar, reconocen, se necesitan mejores instrumentos y mejores datos. En cuanto a los datos es perfectamente posible mejorar cualitativamente los indicadores de gobernabilidad internacionales. Uno de los programas dedicados a esos efectos es el estudio mundial de ambiente empresarial, que abarcaría a más de 10.000 empresas en unos 90

países. Esta encuesta estudiaría detalladamente diversas dimensiones de la gobernabilidad, procurando obtener información cuantitativa sobre cuestiones que normalmente se consideran cualitativas. Por ejemplo, se recogería información sobre el porcentaje de la “coima” o “mordida” en la contratación pública, en lugar de opiniones generalmente vagas sobre el nivel de corrupción.

Con la participación del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, este estudio está casi terminado en lo que respecta a las economías en transición. Al investigar las principales modalidades de corrupción, como la “captura del Estado” a través de la “compra” de decretos y leyes y el pago de comisiones por contratos públicos, el estudio aporta nueva información sobre el predominio y la influencia de las empresas implicadas en la corrupción de gran escala, incluyendo también inversionistas extranjeros. Esto recalca la necesidad de encarar el problema de los incentivos empresariales perversos al formular las estrategias para la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, el mejoramiento de los datos comparativos internacionales tiene sus límites. Los países interesados en promover sus propios programas de mejora de la gobernabilidad y lucha contra la corrupción, dicen estos autores, deben analizar en profundidad sus problemas institucionales específicos. Los instrumentos de diagnóstico como los elaborados en el Instituto del Banco Mundial, en colaboración con otros profesionales dentro y fuera del Banco, pueden contribuir a generar información, fortalecer la capacidad local para analizar estos problemas, respaldar coaliciones pro reforma y promover la elaboración de estrategias y políticas para la mejora de la gobernabilidad. Un ingrediente clave de estos diagnósticos es la realización de encuestas en profundidad —a cargo de organizaciones no gubernamentales locales— a miles de hogares, empresas y funcionarios públicos que compilan información específica sobre la vulnerabilidad institucional, gobernabilidad y corrupción en un determinado país.

Retomando a Hewitt de Alcántara, la amplia aplicabilidad del término “governabilidad” (en su acepción de *governance*), su referencia a problemas básicos de orden político (incluyendo la eficacia y la legitimidad), y su carencia de toda relación necesaria con el Estado, han hecho de él en el último decenio un instrumento útil para un número creciente de participantes en el debate sobre el desarrollo.

Así, por ejemplo, aquellos que están convencidos de que el rol del Estado en los asuntos económicos y sociales se ha vuelto demasiado amplio y debería ser reducido, han podido desplazar parte de la discusión sobre los asuntos públicos del ámbito de “gobierno” al terreno mucho más amplio de “governabilidad”.

La novedad relativa del término “buena gobernabilidad” en círculos internacionales, también ha facilitado según esta funcionaria del PNUD los intentos de reformar los programas y burocracias del Estado en muchos países apelando a un modelo aparentemente más técnico y menos político que el evocado por los llamamientos a “la reforma del Estado”.

Al mismo tiempo, muchas personas que quizá no tengan demasiado interés en reducir el espectro de actividades de los gobiernos nacionales, han visto en el concepto de “governabilidad” un instrumento útil para abordar problemas que requieren una acción en común en ámbitos donde el Estado no desempeña o no puede desempeñar un papel de liderazgo. Estos ámbitos se encuentran en diferentes niveles de la sociedad, desde lo más local a lo supranacional. Los problemas de “governabilidad” constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, por tanto, en la mejora de las bases sociales para la democracia. También es cada vez más importante en el análisis de cómo la comunidad internacional puede crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización.

En otras palabras, al igual que muchos otros conceptos clave en el actual debate sobre

el desarrollo, el de “governabilidad” está siendo usado por sectores de orientaciones ideológicas muy diferentes, para diversos fines, a menudo contradictorios. Y, ésta resulta a nuestro juicio uno de los aportes más significativos de esta funcionaria-autora del PNUD.

Para iniciar la discusión, Hewitt de Alcántara analiza por qué las instituciones financieras internacionales han adoptado tan ampliamente este concepto. A éstas suele atribuirse la atención renovada que, durante los años ‘80, se proyectó sobre el concepto de “governabilidad” y el apoyo a su interpretación del término con un volumen de financiación considerable.

Los usos de “governabilidad” en las instituciones financieras internacionales

En primer lugar, parece evidente a juicio de esta crítica ex funcionaria del PNUD que, al otorgar un lugar destacado al concepto de gobernabilidad en el análisis reciente de los problemas de desarrollo en años recientes, se ha permitido a las instituciones financieras internacionales salir de un callejón sin salida al que, a nivel intelectual y práctico, habían sido impulsadas por su exagerada confianza en los ideales del libre mercado.

A partir de la segunda mitad de los años ‘70, las políticas de estas instituciones fueron progresivamente moldeadas por una ideología de libre mercado que no tardó en degenerar en economicismo. Los organismos de crédito tenían poder para conceder o negar importantes sumas de capital que los países del Tercer Mundo, agobiados por las deudas, necesitaban desesperadamente. Por esto, insistieron en la liberalización progresiva de los mercados internos de los países solicitantes y en la eliminación de las trabas al libre comercio. Como contrapartida, se formularon fuertes críticas contra formas anteriores de gestión económica, basadas en estrategias de desarrollo nacional y protectoras de los intereses locales frente a la competencia extranjera.

Este cambio de política, en el marco de la comunidad financiera internacional y en los

países de la OCDE, estaba relacionado con la iniciativa de recortar el Estado y reducir su participación en la gestión económica y el bienestar social. En mayor o menor medida, denuncia Hewitt de Alcántara de manera muy clara, los ideales socialdemócratas fueron reemplazados progresivamente en los diferentes países por una fe en el mercado, y la opinión tradicional de que la dirección de la economía se definía mediante un proceso de negociación política, cedió el paso a la opinión de que las “distorsiones” inducidas políticamente eran la causa de la mayoría de los problemas económicos en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Hubo una época en los años ‘70 y ‘80 en que predominó entre las principales instituciones internacionales de crédito una firme creencia en la prerrogativa de la economía. Esta posición, que fue transmitida a los gobiernos solicitantes de créditos, relegó los temas políticos y sociales, cuando no los marginó del todo, a un plano secundario en el debate sobre el desarrollo.

Sin embargo, “el mercado” siempre ha sido una construcción política y social, y a medida que evolucionaba el experimento de la reforma del libre mercado, se hacía cada vez más evidente –según la aguda observación analítica de Hewitt de Alcántara– que ningún proyecto económico tenía posibilidades de éxito a menos que se cumplieran unas condiciones mínimas de legitimidad política, orden social y eficacia institucional.¹²

12 Nuestros análisis interpretativos y propositivos de hace muchos años, planteaban esta clara y concreta condicionalidad que muchos economistas y profesionales de otras disciplinas en el país, nunca quisieron reconocer, hasta nuestros días, cuando la “cuestión institucional” se ha puesto de moda como bien lo denuncia Hewitt de Alcántara con propiedad. Nuestros pioneros trabajo en OFIPLAN desde 1975/76, recogidos luego más varios otros originales en el primer libro *Introducción a la burocracia pública* editado en 1980 por la Editorial de la Universidad de Costa Rica, son irrefutables testigo de esta posición que habiendo sido develada en el país desde época tan temprana, ha tomado tres décadas para que algunos especialistas empiecen a hacerse eco de ella, pero no por la vía de nuestra influencia criolla, sino por el peso de posiciones de organismos internacionales, como en

Esta lección se implantó a través de las experiencias de reforma económica llevadas a cabo en África y América Latina, y fue impulsada por los grandes desafíos que planteaba la desintegración de la Unión Soviética y la consiguiente transición de economías centralizadas a economías capitalistas en Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes. También se vio reforzada por el debate sobre las razones del éxito en las economías asiáticas de rápido crecimiento, fenómeno que mal se podía tomar como parangón del desarrollo del libre mercado.

En ese momento, el concepto de “governabilidad” se reveló como sumamente útil, porque permitió a las instituciones financieras internacionales (y a la comunidad de donantes en general) abandonar el economicismo y volver a centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica. Este cambio fue posible sin necesidad de enfrentarse demasiado a los gobiernos, que suelen ser bastante reacios a permitir que los acreedores les den consejos sobre temas sensibles de política y administración interna.

Las organizaciones como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional y el Fondo Monetario Internacional carecen de toda competencia para intervenir en cuestiones políticas. De hecho, sus estatutos se lo prohíben de manera expresa. Sin embargo, son evidentes las implicaciones políticas del tipo de reestructuración que se requería para crear un marco donde los mercados modernos funcionaran adecuadamente (aquí, planteamos, bastará pensar en cuestiones que van desde la lucha contra la corrupción en la administración pública hasta la creación de nuevas relaciones entre trabajadores y empresarios, o la reforma del

este caso el PNUD. Bienvenida sea esta arremetida crítica contra los demás organismos y analistas inclusive nacinales que han disfrazado su discurso antiestatista y antisolidario con ropajes de “institucionalidad” y “governabilidad” que tantos acojen sin ninguna criticidad ni perspectiva histórica.

sistema judicial.) Aunque estos temas quedaban fuera de las preocupaciones de las instituciones financieras tradicionales, podían ser decisivos como influencia en el éxito de los programas de financiación.

Al hablar de “gobernabilidad” (en lugar de “reforma del Estado” o de “cambios sociales y políticos”), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestida de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.

En este punto, la “economía institucional” también revistió una importancia decisiva en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, al menos en parte porque su insistencia en la necesidad de garantizar un marco institucional adecuado para la actividad económica era coherente con el mismo requisito de abordar los temas políticos en términos técnicos.¹³ Así, los esfuerzos de parte de la comunidad financiera y de donantes internacionales destinados a promover una gobernabilidad estable en los años ‘90 se presentaron a menudo como elementos de un programa de reforma institucional. Y los analistas de los problemas de desarrollo, que en otros tiempos (menos exigentes con los especialistas apolíticos) se habrían definido como teóricos de las ciencias sociales, empezaron a referirse a sí mismos cada vez más frecuentemente como “especialistas institucionales” cuando trabajaban para organismos multilaterales.

Es importante entender que el nuevo protagonismo de los “temas de la gobernabilidad” en el discurso y práctica de las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado, según esta alta funcionaria del PNUD, en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado. El contexto global en el que se promovía la reestructuración económica en los países solicitantes del Tercer Mundo, Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes, seguía siendo, en términos generales, el mismo que había imperado antes del redescubrimiento de los elementos institucionales en la reforma del mercado. A los países que recibían ayuda se les exigía *abolir normas y liberalizar sus economías, abrir sus fronteras a la inversión y el comercio extranjero, mantener salarios bajos y flexibles, y adoptar políticas macroeconómicas* que favorecieran la estabilidad de los precios por encima del crecimiento (es decir, la recesión por encima de la inflación).

En los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una “buena gobernabilidad” y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces, y no para integrarlos en una nueva síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político. Es precisamente esta característica del renovado interés por la gobernabilidad durante los años ‘80 y principios de los ‘90, lo que explica las numerosas dificultades que experimentaban los países solicitantes cuando intentaban llevar a cabo iniciativas específicas.

Este nuevo protagonismo de la “buena gobernabilidad” tampoco pretendía cambiar las modalidades de planificación de política económica en países gravemente endeudados, donde la presión internacional determinaba las grandes líneas de muchas decisiones económicas fundamentales. A menudo, los miembros del ministerio de economía, en consulta con la comunidad financiera internacional, tomaban estas decisiones en secreto (es decir, sin someterlas a un debate público). Estos procedimientos eran

13 Recuérdese que este planteamiento crítico que Hewitt de Alcántara formula recientemente, lo hemos identificado con claridad en los antecedentes proporcionados por Albert Waterston, en su pionera obra sobre *Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia* para el Banco Mundial, en 1964.

fundamentalmente autoritarios y, de haberse aplicado en sus propias sociedades, los ciudadanos de los países de la OCDE jamás los habrían aceptado.

Así de críticos son los análisis de esta alta ex funcionaria del PNUD, y queda de manifiesto cuánto coincidimos con ellos pues han sido una posición intelectual propia desde hace tres décadas en que nos involucramos sistemática y seriamente en la investigación e interpretación de problemas del desarrollo latinoamericano y costarricense.

La gobernabilidad, la sociedad civil y la democracia

Por otro lado, y siempre teniendo en mente la necesaria integración de esfuerzos interpretativos sobre fenómenos públicos y sociales que usualmente son fragmentados en análisis unilaterales por especialistas de distintas disciplinas, es útil incorporar en el contexto del presente trabajo de investigación sobre exigencia y rendición de cuentas la otra dimensión de “fenómeno de gobernabilidad”, como es la de la participación de la sociedad civil y democracia.

La misma funcionaria Hewitt de Alcántara relata en su buen y crítico análisis sobre usos y abusos de la gobernabilidad, cómo un informe reciente del Banco Mundial refleja los programas que en los últimos años han recibido apoyo bajo el encabezamiento de “buena gobernabilidad”. Se han destinado los recursos fundamentalmente a mejorar la administración pública (incluyendo la reforma del funcionariado), a generalizar la contabilidad y las auditorías, a apoyar la descentralización de determinados servicios públicos y a establecer una infraestructura legal y judicial coherente con la industria privada en países en transición. En Europa del Este y en la Comunidad de Estados Independientes, la ayuda a la privatización de las empresas estatales ha absorbido el grueso de todos los recursos destinados a una “buena gobernabilidad”.

Se trata de programas diseñados no sólo para reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficaz, sino también para desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados. En los círculos del desarrollo neoliberal, se ha llegado a identificar este tipo de reforma institucional no sólo con la “buena gobernabilidad” sino, más ambiciosamente, con la promoción de la democracia.

Se ha insistido según denuncia Hewitt de Alcántara, en repetidas ocasiones en el argumento de que el impulso global de las políticas macroeconómicas de libre mercado, descentralización y privatización abriría nuevas vías para la independencia, el espíritu empresarial y la participación. En ese proceso, la sociedad civil saldría fortalecida y preparada para reformar a los gobiernos insensibles o poco transparentes en su gestión.

Así, en la retórica de las instituciones financieras internacionales el vínculo entre reforma del libre mercado, buena gobernabilidad, democracia y “sociedad civil” era sólido. Pero, en realidad, la capacidad de los bancos multilaterales de apoyar a las *organizaciones de voluntariado* o promover la democracia era escasa. Precisamente debido a la prohibición de intervenir en los asuntos internos de los países miembros, resultaba difícil canalizar los fondos hacia organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, muchas de estas organizaciones no querían tener trato alguno con los artífices de la reestructuración económica del libre mercado.

Los organismos bilaterales de la OCDE, no obstante, pudieron aventurarse mucho más en la esfera política y apoyaron a numerosos grupos de la sociedad civil en los países menos desarrollados. También fueron capaces de desarrollar un programa que vinculaba su ayuda a la trayectoria del gobierno receptor en materia de respeto de los derechos humanos. De esta manera, aumentarían las posibilidades de que en varios países del Tercer Mundo cobrara auge una política de democratización. Esto se traducía en diversas formas de “condicionalidad política” cuyas implicaciones son demasiado complejas de analizar detalladamente en este momento.

De esta manera, la “buena gobernabilidad” en el mundo menos desarrollado, promovida por organismos financieros bilaterales y por numerosos grupos no gubernamentales de los países de la OCDE (que a menudo desembolsaban los fondos de las entidades donantes) adquirió un significado mucho más amplio que el que solían darle las instituciones internacionales de crédito. Y esto resultó ser un aspecto decisivo en los esfuerzos para mejorar la capacidad organizativa de la población y para la administración de sus propios asuntos de forma creativa en muchos países del Tercer Mundo.

No es necesario explayarse sobre la importancia crítica de las organizaciones no gubernamentales y del despertar de la “sociedad civil” en la lucha por la democracia que caracteriza el final del siglo XX. Es indudable que en todo el mundo las personas están inmersas en un proceso de reflexión sobre las características del buen gobierno, y que han experimentado, en un sentido más amplio, nuevas formas de cooperación en numerosos ámbitos de interés común. La referencia a la “gobernabilidad” en este contexto ensancha los límites de la discusión y amplía el espectro de alternativas que se pueden contemplar ante problemas que los gobiernos no necesariamente podrán solucionar actuando aisladamente.

Sin embargo, Hewitt de Alcántara advierte que es importante señalar que entre los influyentes subsectores de las instituciones del desarrollo (aquellos que más se han comprometido con la ortodoxia del libre mercado), el concepto de “sociedad civil” (tan estrechamente imbricado en el discurso sobre la “buena gobernabilidad”) ha sido utilizado de maneras que bien podrían debilitar las bases de la democracia, en lugar de fortalecerlas.

Esto es lo que sucede, por ejemplo, cuando la importancia dada a la “sociedad civil” sirve para plantear falsas oposiciones entre “el pueblo” y “el Estado”. Esto transmite la impresión de que una sociedad civil fuerte requiere un gobierno débil, o de que éste necesariamente oprime a aquélla. Es lo que sucede en el caso de entornos políticos sumamente autoritarios. Pero en los otros casos, un discurso antiestatal agresivo para promover la causa de la “sociedad

civil” no hará sino minar ámbitos esenciales de la responsabilidad cívica basada en conceptos como “la esfera pública” y “el bien común”.

Esta valiente y clara denuncia de esta funcionaria del PNUD, la hemos anticipado desde hace mucho tiempo y más recientemente lo hemos denunciado en foros y en publicaciones en donde confrontamos los predicados de muchos en el país, pero también en América Latina, en cuanto a la necesidad de pasar de una “democracia representativa” a una “democracia participativa”, como si se tratara de sistemas distintos y no de dimensiones paralelas y convergentes de un mismo sistema político.¹⁴

Asimismo, Hewitt argumenta con convincente sustentación producto de sus propias observaciones y las de muchos en PNUD una afirmación crítica de gran significado: con demasiada frecuencia, afirma, se ha utilizado “sociedad civil” como un eufemismo que en realidad oculta privaciones y desmovilización. Dado que la crisis económica sigue afectando a regiones como África, América Latina y la Comunidad de Estados Independientes, se exige a sus poblaciones cargar con un pesado fardo. Para conservar un nivel de vida mínimo, la gente crea organizaciones de barrio, administra comedores populares o dedica parte de su tiempo a centros locales de salud o de atención a la infancia. Se trata de actividades necesarias, y merecen todo el apoyo que los grupos con más recursos puedan proporcionar. De hecho, una parte significativa de la cooperación internacional, tanto pública como privada, ha tendido a apoyar estas iniciativas locales.

Sin embargo estas estrategias de supervivencia son una necesidad, no una virtud. Es un error suponer, como suelen hacerlo los partidarios del libre mercado, que se puede construir una sociedad nueva y próspera a partir de los esfuerzos desesperados de diversos grupos para

14 En *Evolución, actualidad y prospecciones del sistema político institucional costarricense*, op. cit. del suscrito autor, IICE, UCR, 2004, abordamos en profundidad esta discusión.

lidar constantemente con riesgos y penurias dada la ausencia de todo tipo de ayuda pública permanente.

Es en esta muy implacable inferencia, donde encontramos un enorme sustento proveniente de tan importante organismo mundial para establecer y agregar nuestra propia visión crítica sobre cómo los esfuerzos que han pretendido crear estructuras paralelas cuasi institucionales o privadas para “suplir” o subsanar las crecientes debilidades del Estado y sus instituciones en la prestación de bienes y servicios según sus leyes de origen, y en la aplicación de regulaciones de política sobre el comportamiento de individuos y grupos, han caído en tierra fértil al menos en América Latina, y en particular en Costa Rica. Y cómo ello ha sido mayormente producto de la cultura política de origen colonial que hemos analizado y publicitado hasta el cansancio, pues es ésta la que permite tales paralelismos sin parar mientes en que el Estado y sus instituciones están, precisamente, obligadas y condicionadas por unas pocas pautas constitucionales y legales superiores que ya ordenaban el ejercicio del poder político de maneras mucho más racionales y eficaces para prestar esos bienes y servicios, y definir y aplicar esas políticas, de maneras convincentes en el sentido de resolver los problemas a que los mismos han estado todo este tiempo orientados, pero tan mal dirigidos.

Predicar la transferencia de competencias institucionales a manos privadas o “sociales” sin entender por qué las instituciones se han vuelto tan inoperantes, es agravar los problemas de un país cuyo principal foco de inestabilidad es precisamente la falta de visión, de enfoques y de capacidad política y administrativa –administración política, en suma- producto de la politización galopante en que se empezó a incurrir a mediados de la década de los setentas con la Ley 4-3 de juntas directivas de entes autónomos (1970), el régimen de presidencias ejecutivas de 1974 impulsado a niveles de extrema arbitrariedad por su reglamento del mismo año, y por el establecimiento de comités políticos primero por Liberación Nacional, y luego por los partidos de oposición que se han alternado el poder con el PLN.

El resultado neto ha sido el de crear estructuras “sociales” nuevas e igualmente ineficaces pues se ha carecido también de una visión y estrategia unitaria e integral para promoverlas y utilizarlas articulada y eficazmente con visión de sectores de actividad y regiones de desarrollo, y el mantener instituciones crecientemente ineficaces que deambulan por esos caminos de los procesos públicos y políticos sin agregar valor a la consecución de los derechos constitucionales del habitante, o sea del modelo de país solidario y de bienestar claramente consignado en la Constitución Política vigente.

En Costa Rica se da un sistema político e institucional centralizado según se ha diagnosticado con claridad en el Informe Anual 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública por el ProMGP.¹⁵ Es así como las opciones de representación y participación políticas del habitante se circunscriben a dos partidos mayoritarios aunque más recientemente a otros dos nuevos en escala nacional, a un presidente de la República y a 57 diputados nacionales, pues los múltiples “órganos representativos” y de decisión en el ámbito local o municipal –regidores y alcaldes, síndicos distritales- no representan grandes alternativas pues en conjunto el total de competencias y de gasto asociado a las 81 municipalidades no es significativo con respecto al gasto de ministerios y entes autónomos nacionales. Influir en decisiones cantonales a través de municipalidades, no ha constituido una gran forma de participar proactiva y protagónicamente en procesos decisorios públicos para la asignación y ejecución de gasto e inversiones estatales, aunque puede dar para mucho más.

Hoy día, los regímenes democráticos de naciones industriales están consolidados, y una menor participación directa del habitante ciertamente puede llevar, como denuncian distintas fuentes autorizadas o autores anglosajones al menos, a problemas de corrupción por falta de una mayor fiscalización ciudadana y de exigencia de cuentas sobre resultados de la gestión de los distintos ámbitos gubernativos en que

15 Téngase presente la referencia a dicho Informe ProMGP aquí mismo registrada páginas atrás.

tales naciones se han organizado, casi todas siguiendo el modelo federal norteamericano, todas ciertamente muy descentralizadas. Pero, existía ya en ellas un alto desarrollo integral que no será fácilmente minado o revertido por corrupción o por falta de transparencia, pues hay mínimos de eficacia gubernativa –pesos y contrapesos que sí funcionan- en todo ámbito, y que se mantienen y continúan actuando como locomotoras y vasos comunicantes de unos ámbitos gubernativos con otros, arrastrando literalmente la dinámica y factores positivos de ese desarrollo hacia una misma dirección consistente con lo actuado desde hace muchas décadas

En América Latina, en cambio, no se está produciendo el tipo e intensidad de desarrollo necesario para alcanzar un mucho mayor bienestar socioeconómico. Su tradición de centralismo y caudillismo asociada a una histórica inestabilidad política y a niveles de desarrollo integral mucho más bajos que los de esas otras naciones, permite entender mejor por qué se da esa escasa participación ciudadana colateral a estructuras de representación bastante amplias en algunos países de la misma región formalmente descentralizadas, pero poco funcionales producto de ese comportamiento sociopolítico del latinoamericano tan disperso y fragmentado, de origen colonial.

Hay en Costa Rica muchos órganos y mecanismos normados en leyes ambientales y de recursos naturales, de protección a la niñez y adolescencia, en planificación nacional y urbana, en materia agropecuaria, pero no funcionan del todo por indolencia de los funcionarios encargados de activarlos y sus jerarcas, o de las mismas municipalidades con respecto a los concejos de distrito y comités cantonales de planificación; o porque los mismos habitantes no exigen como debían. El resultado neto es que la prédica formal sobre participación ciudadana en que tantos dirigentes y analistas incurren recurrentemente, no parece haber tomado debida nota de cómo en un sinnúmero de campos de actividad hay estas leyes específicas que la norman en formas verdaderamente imaginativas y viables, aunque bastante desarticuladamente entre ellas.

Lo que el país no tiene del todo producto de una omisión conceptual y jurídica, es una estrategia nacional unitaria e integral de participación ciudadana que, en nuestro régimen o modelo político e institucional tan centralizado, pudiera actuar como un contrapeso razonable y eficaz del excesivo y hegemónico poder político propio de las estructuras centrales de autoridad institucional, como lo son el Presidente de la República, sus ministros de gobierno, y en el plano legislativo los 57 diputados nacionales.

Más adelante se retomará este tema en un contexto jurídico y político mayor, sobre todo en lo pertinente a las posibilidades que el régimen de planificación normado tanto en la Ley de Planificación Urbana como en la Ley de Planificación Nacional, permite en cuanto a participación ciudadana o de la sociedad civil.

Lo importante en el presente punto, es reflejar la inquietud de que colateral a una creciente corrupción e ineficacia gubernativas asociadas a la falta de transparencia y eficacia en la aplicación del régimen jurídico superior en este estudio presente ampliamente referido con fundamento en tantos de nuestros otros trabajos escritos, el país enfrenta una precariedad propia de un régimen democrático en el que la participación ciudadana es errática pudiendo no serlo, y está tan descuidada por inopia y negligencia de los partidos políticos y de sus cuadros directivos que llegan cada cuatro años al Gobierno sin un compromiso –ni una visión- para ordenar y activar tal factor de participación ciudadana fundamentada en tantas leyes vigentes. Se trata así, de un factor que correctamente reconocido y activado, sin duda enriquecería mucho más los cerrados y oscuros procesos públicos propios del *centralismo representativo y decisivo* hijo del modelo político imperante.

El reclutamiento de los partidos políticos para efectos de elecciones nacionales y municipales, por otro lado, también es débil en cuanto a la preeminencia que al menos los partidos mayoritarios han dado a las elecciones presidenciales en perjuicio de las segundas, pues parten del reconocimiento empírico de que es en aquel ámbito nacional donde podrán

acceder a la estructura de poder legítimo para movilizar los multimillonarios recursos de que el Estado sí dispone para desarrollar al país a través del aparato institucional de ministerios y entes autónomos nacionales. Aquí, se da un tradicional reclutamiento en lo que es el accionar de los partidos mayoritarios en sus históricas ambiciones de competir por la presidencia de la República y las diputaciones nacionales, y el poco interés por la débil e intrascendente estructura de poder cantonal constituida por las municipalidades.

Han sido diversos partidos emergentes los que, sin embargo, desde hace unas tres elecciones han asumido una movilización importante de líderes reciclados de los partidos mayoritarios o de líderes nuevos que no se involucraban con estos, en un importante fenómeno de ampliación de las estructuras típicas de representación y participación políticas del ciudadano como son los partidos políticos.

Esto ha ocurrido en el ámbito nacional, pero también en ámbitos en los que el ciudadano puede manifestar una participación más protagónica en asuntos de su interés integral y comunitario. El fenómeno, aunque reciente, muestra una importante profusión de partidos pequeños de proyección cantonal que disputan a los mayoritarios el privilegio de producir o generarse más apoyo de los ciudadanos que tradicionalmente participaban restringidos a dos opciones ideológico-programáticas.

El meollo de la discusión sobre participación política del habitante, es el relativo a la cuestión de participar para qué y en qué. O sea, ¿participar para derivar satisfacción personal o grupal por un sentido de solidaridad social, o participar para influir en las decisiones que nos afectan? Parece obvio que la participación que a todos preocupa es la relativa a la segunda, es decir al problema de cuánto se pueden influir los procesos de decisión mayormente gubernativos para inclinarlos a favor de las necesidades y prioridades propias de quienes buscan esa influencia.

En un sistema centralizado como el costarricense, en donde la prestación de los más importantes bienes y servicios depende de instituciones nacionales que operan des-concentradamente a través de “agencias”, y en donde los directores o representantes regionales de tales instituciones tienen muy poca capacidad de decisión con respecto al centro, es muy poca la influencia que el habitante sobre todo de comunidades rurales puede lograr para moldear decisiones que le afectan.

Más bien, resulta sorprendente que el movimiento comunal sea tan fuerte en el país, pues aunque lo ampara una ley específica no hay forma ni disciplina organizativa que permita *agregar* y *articular* sus demandas hacia arriba, hacia el centro. En comunidades muy pobres, los dirigentes comunales tienen grandes deseos y liderazgo, pero normalmente no pueden desplazarse a San José a plantear soluciones a sus necesidades.

En el ámbito municipal, los Concejos de Distrito no juegan el papel relevante que dicta el Código Municipal, más por celos de Alcaldes y regidores que no quieren presiones o abrirse demasiado a la fiscalización ciudadana. Nadie exige ese cumplimiento, ni siquiera la Contraloría de la República que tendría que hacerlo pues su Ley Orgánica se lo permite y manda desde el punto de vista de su competencia autorizativa de presupuestos municipales que debían, precisamente, incorporar consultas explícitas a tales Concejos distritales.

La Ley de Planificación Nacional No. 5525, también es rica en el dictado de órganos y mecanismos participativos, los cuales tienen la virtud de que siendo globales en cada ámbito –en el nacional, en el sectorial y en el regional por lo menos- en donde hay la obligación de formular planes de desarrollo, asegurarían una participación ordenada y racional de todos los demás órganos que tantas otras leyes ambientales y de niñez y adolescencia y desarrollo agropecuario y otras según se anticipó arriba, han venido a crear sin articulación alguna.

Abajo se retomará esta discusión, pues el asunto de la participación política del ciudadano está recibiendo gran atención ahora,

pero se está dando ésta de manera aleatoria, desarticulada y descontextualizada de lo que el país ha podido hacer –y tenía que hacer- durante los últimos 30 años en que ha estado en vigencia la Ley de Planificación Nacional de 1974, y más atrás aun con la Ley de Planificación Urbana de 1968, y no necesariamente todo supeditado a lo que establece el Código Electoral en materia de partidos políticos.

Entender cómo el país ha desperdiciado e incumplido tales predicados participativos que han estado allí todo este tiempo para producir más transparencia en los procesos públicos y políticos, más eficacia, más viabilidad en todo sentido, es importante para comprender por qué antes de proceder a presionar por “nuevos mecanismos” legales resulta preciso comprender por qué es la colectividad costarricense tan inocua y displicente con normas y mecanismos superiores que, adecuadamente entendidos y activados, habrían evitado llegar al nivel de corrupción y de ineficacia gubernativa que el país presencia descarnadamente hasta este año 2005.

RECAPITULANDO: dar cuentas y pedir cuentas (*accountability*) es una obligación y un derecho, respectivamente, de quienes “mandan” y de quienes son “mandados”. El mando puede ser administrativo, o puede ser político. Un Presidente de la República *manda* jerárquicamente a sus ministros, éstos *mandan* políticamente a juntas directivas de entes autónomos, éstas *mandan* a los presidentes ejecutivos y gerentes generales, estos *mandan* al resto de subordinados, y así hasta el eslabón más operativo en la cadena jerárquica; la Asamblea Legislativa, no *manda* políticamente al Presidente y a sus ministros, pero sí ejerce una competencia de “control político” que implica pedir cuentas con la consecuencia de poder censurarlos, sobre todo a los ministros; la Contraloría de la República, *manda* sobre toda la Administración Pública en cuanto a vigilancia de la Hacienda Pública, y es ésta una competencia constitucional debidamente perfeccionada en su Ley Orgánica; el pueblo, *manda* a sus representantes en la Asamblea Legislativa, en las municipalidades, en el Poder Ejecutivo y Alcaldías, y puede pedirles cuentas

de distintas maneras, aunque no tan rectilínea y fácilmente pues aparte de las elecciones cuando ejercen el voto, no tienen otros medios expeditos y directos para censurarlos y removerlos de sus cargos.

Quienes ejercen poder o autoridad pública, la ejercen sobre la totalidad de lo que hacen, o sea sobre sus competencias y actividades o tareas. Rendir cuentas, y exigir las, tiene que ser sobre esa totalidad, y sobre los procesos, recursos y resultados explícitos e implícitos. No puede ser sobre medias actividades; ni sólo al final, *a posteriori*, sino antes y durante los procesos y sobre sus resultados parciales o finales.

Cuando se incorpora en el análisis la idea de sistema político, la exigencia y rendición de cuentas adquiere una dimensión mucho más compleja, pues los procesos públicos y políticos se magnifican al incorporar más variables, más factores, más protagonistas activos y pasivos; el concepto de gobernabilidad (sea *governability* o *governance*), adquiere una importancia relevante pero como factor y “fenómeno” inherente a la funcionalidad del sistema político, y no se restringe –a nuestro juicio- a la capacidad de un Estado para resolver problemas (Van Kersbergren y Van Waarden), o a sólo crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses (Hewitt de Alcántara), o según plantean Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, al conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país. Es todo esto, y más.

En nuestros trabajos previos desde hace tiempo, hemos exaltado el concepto de proceso político-administrativo tal y como lo hemos introducido en esta sección. Las categorías analíticas de *dirección, planificación, organización pública y social, control y evaluación*, ha sido nuestra tesis de siempre, permiten identificar de una manera articulada y unitaria la totalidad de fenómenos públicos e institucionales ligados a la dinámica de desarrollo de un país y a la conducción política e institucional de éste.

No hay prácticamente manifestación de ese “fenómeno integral” de desarrollo que no podamos explicar en el marco de ese proceso político-administrativo tal cual lo hemos elaborado en trabajos previos.¹⁶

Claro que todo depende del marco conceptual definido y adoptado. Pero de eso se trata, es decir, de contar con un marco conceptual que permita analizar cualquier aspecto o factor del fenómeno de desarrollo que cualquier especialista acostumbra observar o describir desde el punto de vista de su disciplina, y poder conectarlo con los procesos y factores alrededor, dentro de y aparentemente fuera de dicha disciplina. Un problema de ambiente, implica identificar cómo se manifiestan articulada y convergentemente la protección, uso y conservación de los recursos naturales como tales pero también la protección del ambiente como categoría mayor, cuáles son las políticas existentes o necesarias que han de formularse con tal visión unitaria e integral, y cómo entran a condicionar o dinamizar dichas políticas, los factores aparentemente disociados y especializados de dirección, planificación, organización, control y evaluación.

En un país como Costa Rica, hay todo un marco legal superior que pone orden en el desconcierto que a nivel de especialistas en cada recurso o en “aspectos ambientalistas”, prevalece en la visión y manejo de los recursos naturales y de la protección ambiental, según veremos a lo largo de este trabajo.

La nula o dispersa participación ciudadana, la falta de transparencia de los procesos públicos en sus interacciones con procesos y actores del ámbito “privado”, la inducción creciente de prácticas corruptas como producto inicial del clientelismo político-partidista y del deseo de enriquecimiento rápido, fácil e impune, inciden en una menos efectiva rendición y exigencia de cuentas por parte de los responsables de todo ámbito de

acción institucional y política, y conducen a una ineficacia del sistema democrático y a agravar los problemas existentes, sabiendo como sabemos que en América Latina y Costa Rica se parte de niveles de bienestar mucho menores que aquellos en las democracias industriales. Estos, son factores que impulsan la ingobernabilidad del sistema institucional y en consecuencia del sistema político en su total conjunto; son además, factores directamente resultantes del incumplimiento o inobservancia de unas pocas normas constitucionales y legales superiores –normas de oro– que han existido como parte de nuestro Régimen de Derecho en la Constitución Política desde 1949 y en varias leyes generales, y que obligaban a ejercer un excelente gobierno, no importa cuál costarricense llegara a gobernar por el voto popular.

El sistema político costarricense, o un sistema político cualquiera –en régimen democrático, por supuesto– tiene dimensiones que no siempre son bien comprendidas o percibidas, y en consecuencia dan lugar a omisiones o insuficiencias que a su vez provocan disfuncionalidades imprevistas que, al no ser adecuada y oportunamente reconocidas y confrontadas, dan al traste con la eficacia contemplada por sus diseñadores constitucionales aun en sistemas aparentemente simples como el costarricense, presidencialista y centralista. Los factores de representación y participación ciudadanas, son clave para comprender la eficacia o funcionalidad de un sistema político en el contexto del modelo constitucional de país consignado en una Carta Magna de cualquier país. La dimensión horizontal de un sistema político, y su dimensión vertical, implican connotaciones muy distintas pero no exclusivas sino complementarias para producir la máxima eficacia deseada de un régimen democrático en donde los ciudadanos encuentren los mejores espacios y mecanismos para ejercitar al máximo sus derechos de representación y de participación políticas. Lo demás, viene por añadidura.

16 Como en *Crisis nacional, estado y burocracia...*, op. cit., ET, Cartago, 2001 y en *Evolución, actualidad y proyecciones del sistema político institucional costarricense*, op. cit., IICE, UCR, 2004.

No se debe, no se puede, disectar un sistema político e institucional en campos de estudio tan fragmentados como gobernabilidad, fiscalización, o participación civil, o corrupción, sin incurrir por fuerza en análisis tan parciales como incompletos e ineficaces para comprender y explicar la unidad temática y funcional de un sistema político e institucional gubernativo.

El análisis de lo que llamamos exigencia y rendición de cuentas, nos permite en el presente trabajo una recuperación de ese marco teórico conceptual y metodológico que hemos propulsado desde hace mucho tiempo en sustento de una mayor y mejor comprensión del fenómeno público-político en un país como Costa Rica en su total conjunto, sin fragmentar el reconocimiento, análisis y comprensión de los procesos, factores, actores, dimensiones, mecanismos, instrumentos, recursos, determinativos del desarrollo integral del país. Un análisis de gobernabilidad que no reconozca este tinglado o escenario complejo, será un análisis limitado que privilegiará unos factores mas no todos los que realmente intervienen en el “fenómeno de gobernabilidad” en su acepción amplia como aquí la hemos justificado.

Busquemos, pues, esa respuesta costarricense a problemas costarricenses que sólo los costarricenses vamos a poder comprender plenamente y resolver, si tenemos la capacidad de investigarla y de atrevernos a producir teoría propia. Reconozcamos los valiosos aportes de organismos y estudiosos de otros países, pero adecuemos sus principales “hallazgos” y propuestas a lo que puede explicar mejor y hacer funcionar mejor –hacer gobernable- los procesos, actores y recursos determinativos de nuestros problemas de desarrollo integral, según la cultura política particular de origen colonial que nos caracteriza y supedita a soluciones realmente viables, o sea costarricenses.

Pasamos, pues, a aplicar el marco teórico-conceptual que hemos desarrollado durante más de tres décadas, al análisis situacional y prospectivo sobre el tema que nos ocupa.

II PARTE: DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN INTEGRAL (CONTROL Y EVALUACIÓN) PARA UNA EFICAZ EXIGENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Nuestro proyecto de investigación del 2005 planteó en su Objetivo Específico 3, la necesidad de identificar y analizar críticamente las debilidades, y cualesquiera fortalezas, alrededor de los PROCESOS de FISCALIZACIÓN EVALUATIVA INTEGRAL en Costa Rica desde el punto de vista de la ejercitación fáctica de una rendición y exigencia de cuentas efectivas.

El siguiente análisis crítico, en consecuencia, busca satisfacer estos indicadores. Lo haremos sobre la base del análisis particular que realizamos para fundamentar la presentación de nuestras principales ideas a la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa con el fin de optar al cargo de Contralor General de la República en febrero del 2005. Mucho del análisis de *nuevo año* elaborado para contestar las 60 preguntas que dicha Comisión formuló a los candidatos a Contralor, fue material académicamente inédito que aprovechamos en el 2005 para satisfacer este objetivo en aquella investigación de la que este artículo constituye una síntesis apretada, tal y como aclaramos al inicio del mismo. El utilizar el marco de preguntas exigido por dicha comisión legislativa a los candidatos a Contralor de la República, tiene la virtud de que refleja lo que fueron, hace apenas seis años, las principales inquietudes entonces prevalecientes en la Asamblea Legislativa en esta materia tan preconizada por todos pero tan menoscabada en su ejercitación empírica. Constituyen las preguntas formuladas, y nuestras respuestas, un marco referencial interesante y bastante completo para abordar el tema hoy día en caso de iniciativas legislativas sobre “rendición de cuentas” o de analistas particulares que siguen predicando año con año la necesaria “reglamentación” del artículo 11 de la Constitución Política, pero ignorando el rico marco legal ya disponible y vigente para lograrlo sin esperar por nueva legislación.

De esa manera se reiterará o aplicará el conocimiento ya registrado en las páginas previas sobre legalidad alrededor de estas materias, tema profusamente tratado en nuestras obras desde 1976 y en particular en los trabajos realizados desde el 2002 en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, todos disponibles en la página Web del IICE.

1. *¿Cuál debe ser, partiendo de cuál es, el papel del Estado en el control o fiscalización, y en la asignación misma, de recursos públicos?*

Tal y como lo planteamos en enero del 2005 en una extensa carta a la entonces Contralora en ejercicio Marta Acosta a raíz de una publicación suya en La Nación el domingo 16 de ese mismo mes, sobre el tema de “control”, es muy importante dirimir, como en todo otro asunto de interés público y político, los conceptos clave en juego. Puede el lector buscar el estudio o informe final de la investigación aquí referida en dicha página Web del IICE, y consultar su Anexo 2 para conocer la carta completa que entonces remitimos a dicha Subcontralora durante el período en que fungió como Contralora interina.

Es esencial, primeramente, reconocer la existencia en Costa Rica de tres Poderes independientes entre sí. Se debe dar así un control político superior sobre la base de la evaluación del desempeño y resultados que la Asamblea Legislativa debe realizar sobre el Poder Ejecutivo, con el auxilio obligado de la Contraloría General de la República en los aspectos de control de legalidad, contable y de “eficiencia” –que es a nuestro juicio más de eficacia, sobre todo si se pretende asegurar el cumplimiento de las leyes por toda institución, entendiendo que toda ley define los objetivos y funciones de toda institución.

Pero es preciso entender también que, tal y como hemos sustentado teóricamente al inicio del presente estudio, quien *dirige* tiene que *controlar y evaluar* el impacto de sus decisiones y de las acciones así desencadenadas. Este tipo de control y evaluación administrativo, es sustancial al ejercicio de funciones directivas, y

tiene que ejercerlo de manera concreta el Poder Ejecutivo –Presidente y cada ministro- sobre el total conjunto de la Administración Pública bajo su dirección política y por sectores de actividad.

Se debe, en adición, controlar y evaluar la asignación y ejecución de recursos en función de las políticas públicas en juego, sean ellas legalmente normadas en cada ley –porque sí hay enunciados de política gubernativa permanente en las mismas leyes, aunque casi nadie lo ve ni lo valora así, ni siquiera la Contraloría de la República-, o sean tales políticas objeto de formulación por el mismo Poder Ejecutivo con respecto a entes autónomos y a ministerios de otros ramos.

Hay, así, una obligación de la Asamblea Legislativa *per se* y con auxilio de la Contraloría de la República, y hay una obligación de ésta *per se* y en apoyo de aquélla, de controlar y evaluar el desempeño y resultados del Gobierno y sus instituciones.

Hay una obligación concurrente del propio Gobierno o Poder Ejecutivo, de controlar y evaluar su propio desempeño y resultados.

La Ley No. 8131 del 2001 introdujo conceptos claros de control y evaluación de resultados que, como también hemos insistido reiterativamente a lo largo del presente estudio, no pueden verse divorciados de los conceptos y competencias mayores de dirección en la Ley General de la Administración Pública de 1978 y de planificación en la Ley No. 5525 de 1974, pues aquellos seguirían resultando insuficientes por imprácticos o incompletos.

Pero, la Contraloría y la Asamblea Legislativa siguen sin asimilar y ejercitar el fundamento contralor o fiscalizador que estas tres leyes les proporcionan con total claridad y unidad de visión y de métodos, y en claro sustento del Artículo constitucional 121.24.

Esos conceptos de dirección y planificación referidos en el párrafo anterior, sí constituyen un natural *sistema* que está debidamente

normado por MIDEPLAN desde 1979-, pero no ha sido bien percibido y ejercitado por la Contraloría, ni por la Administración activa.

La improvisación en materia de conducción política y gerencial, por su lado, hace que en los puestos de jefatura que deben dirigir, planificar, organizar, controlar y evaluar, haya gentes que no tienen la más mínima idea o formación sobre estos campos. La Contraloría debe exigir también del Gobierno que no improvise más en esta materia.

Sostenemos que hay controles de controles, y que existe una “vigilancia integral” sobre el desempeño y resultados que el Poder Ejecutivo tiene que aplicar con relación al resto de la Administración Pública según el mandato constitucional del Art. 140.3 y 140.8 a nivel macro, pero tanto dicho Gobierno o Poder Ejecutivo como la Contraloría no parecen haberlo entendido ni ejercitado así.

La Contraloría tampoco lo ha exigido como debía en su condición de órgano rector del “sistema” u ordenamiento de control y fiscalización superior contemplado en su propia Ley Orgánica, Arts. 1 y 12, articuladamente interpretados con otros artículos de dicha Ley Orgánica y de aquellas otras leyes arriba referidas que también le imponen obligaciones a la Contraloría en cuanto al cómo y qué fiscalizar sobre todos los “entes y órganos que integran la Hacienda Pública”.

Lo “evaluativo”, no resulta en nada novedoso si no se da lo “preventivo” de la fiscalización pues ésta por fuerza tiene que incorporar lo anterior.

Por su lado, dichas “prevención y evaluación” sólo podrían ser eficaces y constituirse en ese bloqueo infranqueable contra la corrupción y la impunidad que todos anhelamos, si el Gobierno dispone –por voluntad propia o por exigencia de la Contraloría– su actuación ordinaria por sectores de actividad y regiones de desarrollo con los ministros asumiendo la responsabilidad de dirigir, como rectores sectoriales, los grupos de instituciones a cargo de prestaciones vinculadas a derechos constitucionales, que sólo

unitaria e integradamente pueden satisfacerse plenamente y no por acciones institucionales divorciadas entre sí.

Esto no se ha dado hasta ahora en flagrante incumplimiento de esas pautas constitucionales y legales superiores, y ha causado un gran efecto “ducha” o de aspersión en el país en cuanto a la asignación y ejecución del multimillonario gasto público dedicado al desarrollo, déficit fiscal incluido. Los problemas no se resuelven a pesar de tantos recursos que, adecuadamente integrados y asignados con visión unitaria y capacidad de acción integral, sí permitirían resolver esos problemas de mucha mejor manera. En el resto de esta sección ejemplificamos con evidencia concreta esta situación en distintos campos o sectores de actividad.

La fiscalización preventiva exige un esfuerzo de análisis estratégico evaluativo precisamente por sectores y regiones, que ni el Gobierno ni la Contraloría, ni la Asamblea Legislativa en control político, practican al momento de valorar y aprobar PAOs y presupuestos anuales, pues desde ese mismo momento de formulación de los PAOs cada año, los resultados previstos por el Gobierno y las instituciones muchísimas veces muestran distorsiones, lagunas, desencuentros y omisiones enormes, todas las cuales son “pescables” o captables al dictaminar la CGR evaluativamente en al menos dos momentos fijos al año según la Ley No. 8131, y cada vez que la Contraloría lo considere conveniente, y lógicamente con cada estudio o investigación por iniciativa propia o a solicitud de “partes” según su Ley Orgánica le autoriza (Arts. 22, 25 y 28, entre otros), o a solicitud de Diputados.

El control interno integralmente considerado no se agota, por su lado, en la labor de una auditoría interna, pues el jerarca tiene la obligación y la potestad de controlar y evaluar sus propios procesos que son producto de sus propias decisiones, tal y como se dijo arriba. La auditoría interna puede coadyuvar con la “Administración” en esta función, y debe hacerlo según la Ley de Control Interno No. 8292

en su condición de órgano adscrito al órgano político superior de cada ministerio, ente o municipalidad. Pero, una Auditoría debe seguir fundamentalmente normas de la Contraloría, pues es un brazo extendido de ésta y no puede coadministrar o administrar.

También deben participar en tal labor fiscalizadora y evaluativa en apoyo del respectivo jerarca y con visión unitaria e integral sobre la ACTIVIDAD del ente –aunque nadie parece entenderlo así–, la respectiva oficina de planificación interna, la contraloría de servicios y, si la hubiere, la pertinente oficina de análisis o reforma administrativa. Éstas, apoyan sin reservas al jerarca; la auditoría, lo apoya con reservas pues sabemos que su misión legal es fiscalizar bajo el liderazgo central de la Contraloría, que los procesos de dirección se den correcta y eficazmente y que el ciudadano tenga certeza del sustento técnico y legal que mueve a los jefes y funcionarios en el desempeño de sus cargos y en la prestación de los servicios encomendados por la Ley.

Si la Contraloría y el mismo Gobierno, además de la Asamblea Legislativa, no tienen claridad de los impactos sustanciales que el ámbito sectorial y el ámbito regional de la proyección de las instituciones tienen sobre la eficacia real en los procesos de asignación y ejecución de recursos públicos y consecuentemente en la satisfacción de las necesidades de los habitantes, y no le exigen como deben al Gobierno para que se reordene según el marco legal vigente, seguirá haciéndose en el país irremediamente más de lo mismo y nunca se identificará a muchos “operadores clave” que hoy no son considerados como tales; o sea, seguirá la Contraloría buscando fortalecer a las auditorías internas con normas, procedimientos, instrumentos y capacitación, pero sólo para que puedan exigir mejor al interior de cada institución. Esto, no conviene al país.

Si no lograba la Contraloría, decíamos en el estudio o informe final del 2005, organizar a dichas auditorías internas con visión, sistemas informativos, instrumentos y mecanismos de

fiscalización sectoriales y regionales para que cada auditoría articule sus esfuerzos internos con los de las otras en cada sector de actividad –no estamos proponiendo aquí crear “auditorías sectoriales”, para que no se nos malinterprete, aunque anticipamos que no es una idea descabellada y sin lógica–, poco se logrará sino hacer más eficaz a cada ente para que, contradictoriamente, el respectivo sector como tal resulte más ineficaz en cuanto a llegarle a su población objetivo prioritaria de maneras convergentes y simultáneas.

No es posible que una auditoría interna comprenda bien su misión si no es conducida por la Contraloría para que parta de una visión sectorial y regional de políticas y prioridades, las cuales corresponde definir al Poder Ejecutivo del ramo o sector.

Igual ocurre con el Gobierno o Poder Ejecutivo en su total conjunto o en cada ramo o sector de actividad.

Tales políticas sectoriales y regionales no existen en la praxis salvo quizás muy globalmente en el Plan Nacional de Desarrollo –cuando el Gobierno de turno se molesta en promulgar uno–, porque los gobiernos no las asumen y la Contraloría no las exige, aunque hay algunas leyes excelentes y “planes” particulares en algunos sectores que sí las enuncian pero muy divorciadamente del PND –por ejemplo, en materia forestal, en energía, en biodiversidad, suelos, en derechos de niños y adolescentes– pero ni la Contraloría ni el Gobierno las atienden consistentemente y menos con visión integral como debían.

Igual omisión y consecuencias sobre el gasto público –mala asignación, mala ejecución– se dan en la proyección territorial o regional de las instituciones, donde no hay mecanismos articuladores pues los sectores “desconcentrados” no existen como tales –salvo el Sector Agropecuario–, ni órganos o estructuras articuladoras del liderazgo interinstitucional en cada región –los consejos regionales de desarrollo reactivados al amparo del Decreto gubernativo de marzo del 2004, son a nuestro juicio ilegales y limitados, pero la Contraloría los dio por buenos en su estudio de mediados

del 2004 ampliamente difundido por la prensa. Igual lo fue el Consejo Social, pero la Contraloría también dio por buena su existencia y no lo cuestionó como debió, según el marco de la LGAP y diversas Resoluciones de la Sala IV sobre dirección gubernativa y “órganos colegiados” que “buscan” suplantarse al Poder Ejecutivo.

2. ¿Por qué se descubrieron tantos casos de corrupción de muy “alto nivel” en el 2004?

Todo lo anteriormente elaborado debe dar a estas alturas una buena idea de lo que en este artículo se identifica como un “mal manejo” del país, agravado ello por la total ausencia de una efectiva y correcta estrategia de EXIGENCIA DE CUENTAS por los órganos superiores constitucionales que tenían que hacerlo todo este tiempo.

El famoso *dictum* de que no hay mejor praxis que una teoría bien aplicada, es totalmente correcto y práctico según nuestra experiencia y percepción como analistas. El problema mayor de un país como Costa Rica, que ha copiado su modelo de país y de sistema político de Europa y en algunos aspectos de los Estados Unidos de América, es teórico-conceptual, el peor de los problemas de un pueblo pues lleva a no entender las concepciones epistemológicas que distinguen a esas sociedades y a copiar por ende fragmentos de sus modelos jurídicos, mas no sus patrones de comportamiento.

Costa Rica es, hoy, una especie de país que “no-tenemos” pero que ha “podido ser” todo este tiempo desde 1949 pues está claramente configurado en nuestra vigente Constitución. Las pautas de comportamiento colectivo e individual para lograrlo, hemos dicho, están también claramente enunciadas en dicha CP, así como en varias leyes superiores llamadas a ordenar y racionalizar el desempeño gubernativo y social de todos.

A estos criterios todos le han dado la espalda. Relacionar esos gravosos incumplimientos

con resultados reales y notorios, ha sido nuestro interés profesional, cívico e intelectual de muchos años pero reconocemos que no hemos logrado que se nos entienda. No ha habido ni aceptación ni refutación. Simplemente, muchos evaden su discusión y plantean otras causas que se quedan cortas para entender la realidad global del país.

Concretando la pregunta: los actos de corrupción develados en el 2004: ¿por qué surgieron?; ¿cuáles causas específicas tuvieron?; ¿qué responsabilidad le cabe a una Contraloría, como muchos se preguntan, en no haberlos detectado a tiempo?; y, ¿a otros órganos y personas? ¿Seguirán dándose?

Nuestra interpretación sustentada en los análisis previamente aportados a lo largo del presente estudio, es que el sistema de pesos y contrapesos en la Constitución Política entronizó un Poder Ejecutivo que tenía que gobernar responsable, racional, transparente y eficazmente con visión unitaria, y un Poder Legislativo que debía ejercer sobre aquél un control político también unitario, integral y preventivo, auxiliado consistentemente por sus órganos de apoyo inmediato como lo son la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes.

Ese sistema así normado, ha venido colapsando por cuatro razones fundamentales:

- a) los gobernantes –y sus partidos tras ellos– simplemente no lo han entendido o querido entender, y definitivamente no lo han aplicado, prevaleciendo entonces en la praxis la irracionalidad, la arbitrariedad, la improvisación, el clientelismo político sobre todo, y la falta de unidad de visión y de acción en la conducción de ministerios y entes autónomos, y en un plano menor, de las 81 municipalidades que también son Estado. Por su lado.
- b) la Asamblea Legislativa ha ejercido históricamente un muy pobre control político pudiendo ejercer uno realmente efectivo y reconstitutivo de las malas prácticas gubernativas y burocráticas, pero también sociales. Completando el análisis de este fatal círculo vicioso, diremos que

- c) la Contraloría sobre todo, pero también la Defensoría, tampoco han exigido como debían esos cumplimientos constitucionales y legales superiores que tendrían al “gobierno” funcionando óptimamente, ni han asesorado a la Asamblea para un mucho mejor control político. Finalmente, es de rigor denunciar que
- d) el pueblo –individuos, analistas, académicos, grupos de interés y de presión, partidos en su nombre, etc.-, tampoco ha sabido o querido exigir tales cumplimientos de manera unitaria e integral.

Todo mal previsible en un “antisistema” como éste era, así, posible. Sobre todo en materia de manejo del voluminoso gasto público, con todo y déficit incluido.

Lo anteriormente analizado, o sea el colapso del endeble sistema de pesos y contrapesos, mayormente propició que las prácticas “preferidas” en materia de fiscalización y control político desde hace tanto tiempo, hayan sido “micro”, o sea sobre actos concretos, no sobre las ACTIVIDADES de los entes como tales y de conjuntos de estos en el estricto pero sólido espíritu y letra de los Arts. 27.1 y 99 de la LGAP, que es como sostenemos se resolverían mejor los problemas del país y se lograría una máxima transparencia administrativa.

Ante tales incumplimientos groseros, las iniciativas de partidos y gobiernos desde hace treinta años y pico alrededor de juntas directivas (Ley 4-3, en la que textualmente se dio al Partido Unificación Nacional, a su Comité Ejecutivo, la prerrogativa de designar a 3 de los 4 directivos de todo ente autónomo mientras el Gobierno entrante nombraba los otros 4- y presidencias ejecutivas, más el clientelismo partidista como tal en ministerios y autónomas que vimos nacer “pujantemente” en 1974, generaron al interior de éstas un servilismo sin precedentes de muchos funcionarios hacia “el partido” y convirtió en práctica común los nombramientos interesados (justificándose que así debía y debe ser para que el “partido” pueda “gobernar”...), de gerentes generales, de muchos jefes técnicos, asesores jurídicos, auditores, proveedores,

directores regionales, asesores y asistentes, etc.. A partir de aquí, toda “disfuncionalidad” podía pasar, sin que la Asamblea, la Contraloría y la Defensoría, y los sindicatos y cámaras empresariales, lo detectaran o se interesaran, y lo denunciaran y confrontaran. Y pasó.

Es útil reconocer que de nuestros estudios, observaciones y práctica en la función pública, hemos verificado año tras año y década tras década desde 1974, hay otros factores negativos identificables en las actitudes y desempeño de muchos funcionarios, que han sido propiciadores por su propia cuenta de tanta corrupción: hay negligencia “natural” –no producto de lealtades partidistas- en muchos funcionarios; hemos visto funcionarios con poca “malicia”, y muchas malas prácticas así como métodos ineficaces en las instituciones, auditorías internas incluidas. Los mismos factores se dan en distinta medida e intensidad en la misma Contraloría y en los equipos técnicos y de asesores en la Asamblea Legislativa.

Pero, para que no queden dudas sobre este análisis franco que busca confrontar las desatenciones tan comunes en nuestro medio cuando se analizan estos aspectos sociopolíticos e institucionales, enfatizamos lo siguiente: ello ha sido posible porque en Costa Rica todos parecen haber OLVIDADO LOS MACRO CONCEPTOS FUNDAMENTALES QUE LA CONSTITUCIÓN ENUNCIÓ y que unas pocas leyes generales han perfeccionado y que había que entender y ejecutar para que fueran eficaces:

- i. velar el Poder Ejecutivo por el exacto cumplimiento de las leyes (Art. 140.3, CP), vigilar el funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos (Art. 140.8, CP), y responder por incumplimientos de leyes (Art. 149.6, CP);
- ii. interpelar la Asamblea Legislativa a ministros, pero correctamente (Art. 121.24, CP), o sea tomando nota de las otras pautas constitucionales y legales que imponen deberes y competencias a dichos ministros, sobre todo en cuanto a su ineludible rol de *directores*

políticos de grupos de instituciones según cada sector de actividad;

- iii. fiscalizar la Contraloría de la República, liquidar y examinar la ejecución de presupuestos públicos –incluidos entes autónomos y municipalidades–, y reconocer otras leyes que le asignan atribuciones y deberes complementarios (Art. 184 CP);
- iv. defender el cumplimiento de leyes (Art. 1, Ley Defensoría).

Nada de esto se ha hecho como se debía por falta de concepciones macro unitarias e integrales con respecto al modelo país y Estado definido en la CP, y cómo instrumentarlos eficazmente. Cualquier desgracia era posible a partir de tal omisión mayúscula. Y seguirá siéndolo, mientras no se entienda que aquello de que “en arca abierta hasta el justo peca” se volvió en Costa Rica casi una actitud colectiva producto de la indiferencia real para con el Estado Social de Derecho al que todos dicen sujetarse... formal o retóricamente al menos.

Si no tenemos claro el macro país consagrado en la CP que el constituyente nos legó, cualquier “rectificación” para rendir o exigir cuentas y “sentar responsabilidades” concretas con visión “micro”, podría aproximarse más a una nueva edición de la Inquisición medieval que a un esfuerzo colectivo inteligente, racional y necesario para reconocer cómo hay una responsabilidad colectiva, por indolentes o negligentes, del desorden primero político del país, y después socioeconómico.

Para la Contraloría General de la República, basta activar el esquema en este estudio desarrollado para implantar un enfoque de “fiscalización preventiva de nuevo cuño”, en el que desde las instituciones mismas las auditorías internas tengan un papel relevante detectando irregularidades sensibles en los procesos mismos de licitaciones públicas –para ello tienen que participar dichas unidades en la totalidad del proceso mismo, muy proactivamente- y con una muy mejorada capacidad analítica que adquirirán producto de su ubicación y articulación sectorial que explicamos más abajo.

Además, cada ministro rector tendrá que asumir una responsabilidad directa y unipersonal sobre las contrataciones de los entes autónomos, **no aprobándolas, por supuesto, pues no tienen esa potestad, pero sí valorándolas** en el contexto del sector con el jerarca del ente involucrado y con los demás jefes, y con el auxilio de MIDEPLAN y de su propia “oficina de planificación sectorial”, y sobre todo, exigiendo transparencia del jerarca del ente, sea el actual presidente ejecutivo u otro si se eliminara esta figura como preconizamos al igual que tantos otros costarricenses, esta figura.

No habría tal aprobación ministerial pues las contrataciones son ACTOS particulares orientados a permitir el cumplimiento de la ACTIVIDAD del ente: pero sí corresponde al ministro direccionar a éstos vía DIRECTRICES, y aplicar la correcta y efectiva fiscalización preventiva a que tal rol lo obliga; para ello tendrá el apoyo de otros grupos técnicos de ámbito sectorial según dispone la Ley de Planificación en su Capítulo IV.

El Ministro tendrá así que responder regularmente ante la Comisión legislativa respectiva –o sea que la Asamblea tendrá que recomponer sus modalidades de trabajo para investigar y realizar un más efectivo control político sobre cada Ministro rector, lo cual significa sobre los entes de cada sector bajo el mando político de éste-. MIDEPLAN tendrá que ser más incisivo en todas aquellas contrataciones con financiamiento externo pues sobre ellas tendrá que dictaminar. Y, la Contraloría misma deberá desarrollar una “malicia” y una capacidad especial sobre la base del enfoque global correcto y las metodologías de nuevo cuño que aquí hemos elaborado, y que permitan una revisión más a fondo de las grandes licitaciones públicas, aun en su fase de preparación. ¿Cómo? Utilizando constructiva y proactivamente, vía mecanismos de consulta preliminar, a las auditorías internas según hemos planteado que debería ser el nuevo rol de éstas en cada institución inclusive en los procesos licitatorios.

Esta, es la estrategia conceptual que vemos viable y efectiva.

3. *¿Es suficiente, eficaz y razonada la revisión y aprobación que le hace la Asamblea Legislativa a los presupuestos públicos?*

Hasta ahora, es nuestro criterio que no ha sido ni suficiente, ni razonada, y mucho menos eficaz, salvo en casos muy excepcionales de unos pocos Diputados que sí parecen interesarse en esa tarea cada año a juzgar por sus escasas intervenciones en Plenario.

- i. En primer lugar, no hay una utilización clara por los Diputados, del Plan Nacional de Desarrollo como marco referencial superior inmediato del Presupuesto de la República. Tampoco se acostumbra llamar al Ministro de Planificación para que éste justifique cuáles son las estrategias y prioridades de política pero con visión de conjunto, en nombre del Gobierno.
- ii. No hay tampoco un parámetro global o superior contra el cual comparar lo que el Ministerio de Hacienda está remitiendo. No existe un conjunto de indicadores de desarrollo socioeconómico propio de la Asamblea Legislativa que permita a los Diputados contrastar el presupuesto presente con el del año pasado y valorar cómo el Gobierno está plasmando en el Presupuesto Nacional su “partitura gubernativa” de acción, o sea su Plan Nacional de Desarrollo y sus planes sectoriales y regionales. Lo anterior podría hacerse con el asesoramiento que la Contraloría debe brindar a la Asamblea y a través de los diversos informes evaluativos periódicos y finales, mas también de cara al Presupuesto de la República, según Artículos 40, 52 y 55 de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos.
- iii. Tampoco se acostumbra cuestionar a los diversos ministros en su condición de rectores de sector para que vengan a la Asamblea, a la respectiva Comisión y no sólo a la Comisión especializada en dictaminar el Presupuesto, a explicar los alcances del presupuesto de su Cartera con relación a los objetivos sectoriales y regionales de desarrollo que corresponde a cada uno de ellos definir desde el inicio de su gestión administrativa pero que nunca

definen. Esta simple acción permitiría a los Diputados conocer a fondo el marco referencial superior de políticas gubernativas por sector de actividad que abarcan a los entes autónomos y a otros ministerios que manejan actividades y programas de incumbencia o impacto en estos otros sectores. De esta manera se tendría una idea clara de cómo el Gobierno busca solucionar los problemas gruesos del país con visión unitaria y de conjunto, y cómo cada Ministerio encaja en ello como medio de acción directo del Presidente con cada ministro.

- iv. Los Diputados tampoco confrontan el Presupuesto de la República con los parámetros sobre eficacia y eficiencia que la Ley No. 8131 de presupuestos públicos entronizó, los cuales obligan a la Contraloría a brindar, precisamente y como se dijo arriba, diversos dictámenes críticos de respaldo para dicha labor legislativa.
- v. La Contraloría debería de propiciar al inicio de cada nueva Administración un asesoramiento sólido y muy amplio a todos los Diputados para una mejor interpretación y valoración política del Presupuesto de la República tanto como instrumento programático de la dirección superior de Gobierno como instrumento financiero asignador del gasto público.
- vi. Además, al no mostrar el Presupuesto la subdivisión del gasto por regiones de desarrollo, quedan los Diputados sin información objetiva que les permita valorar cuál impacto tendrá dicho Presupuesto, Cartera por Cartera, o campo por campo, en el desarrollo de cada Provincia o región de desarrollo.

Le resulta difícil así a los Diputados de todas las Comisiones, responder ante sus electores por el impacto que el gasto público del Gobierno Central tendrá en la solución de los pequeños y grandes problemas regionales según prioridades propias. En consecuencia, tendrán el mismo problema cuando quieran auscultar para el mismo ámbito territorial, cómo cada Ministro vislumbra que el gasto de su ministerio más el del resto del sector de actividad respectivo –o sea, otros programas

de otros ministerios y entes autónomos vinculados-, impactará el desarrollo de cada región. Así, es difícil pedir cuentas y lograrlas del Gobierno de turno.

4. *¿La Contraloría, cumple sus funciones adecuadamente? ¿Es necesaria una reforma legal para hacer más efectivo el trabajo de la Contraloría?*

La Contraloría ha demostrado gran capacidad y transparencia en sus auditorajes y fiscalizaciones ex post sobre instituciones o actos concretos, pero cuando ya nada se puede hacer para impedir los errores y sus impactos negativos. Aquí, la capacidad para recomendar a futuro, es buena pero sobre males consumados. Además, ha hecho muy poco sobre las ACTIVIDADES de los entes, lo cual es precisamente lo que demanda un enfoque global y estratégico y unitario distinto al aplicado hasta ahora.

En su capacidad para fiscalizar ex ante, preventivamente como planteamos desde hace mucho, ha dejado bastante que desear. Sus Informes Anuales a la Asamblea Legislativa, cuando mucho dejaban entrever –al menos hasta el 2008 cuando empezaron a adoptar aspectos del enfoque “sectorial” de fiscalización y requerimientos a ministros en su condición de *rectores sectoriales*- su consejo a las instituciones de sectores sociales por ejemplo, para que “coordinaran” mejor sus acciones, sin percatarse o querer entender y aplicar la exigibilidad que su Ley Orgánica y varias otras, le otorgan para que el Gobierno y sobre todo el órgano conocido como Poder Ejecutivo –Presidente de la República con cada Ministro- ejerciten la competencia de DIRECCIÓN POLÍTICA, o rectoría política, que con pleno respaldo en la competencia constitucional de “tutela administrativa” desarrolla a niveles concretos y muy claros la Ley General de la Administración en sus Arts. 26.b, 27.1, 97, 98, 99 y 100.

De esta manera, la revisión de los Planes Anuales Operativos que respaldan los presupuestos anuales, no la realizaban –repito que hasta más o menos el 2008, y aun incurrir en importantes omisiones conceptuales y analíticas- las distintas Áreas de dicha Contraloría

con visión unitaria de sector, lo cual implicaba e implica saber cuáles DIRECTRICES HAN SIDO EMITIDAS POR CADA MINISTRO con miras a conocer cómo se ha pretendido ordenar las ACTIVIDADES de los entes autónomos con aquellas del Ministerio del ramo propiamente, y cómo eso impacta el gasto presupuestado y la eficacia del conjunto de instituciones.

Tampoco exige aun la Contraloría conocer cómo las instituciones han asignado el gasto por regiones de desarrollo, y qué disposiciones cada Ministro o el Gobierno como tal ha propiciado para garantizar que en ese ámbito también, haya la máxima integración y articulación posible de las acciones del Gobierno y sus instituciones en la prestación directa de sus bienes y servicios.

Tampoco ha logrado la Contraloría a su interior, según observamos de sus Memorias y frecuentes auditorías y fiscalizaciones divulgadas por la prensa, articular los análisis que las distintas Áreas realizan con respecto a la Administración activa. Las configuraciones sectoriales que utilizan, son muy aleatorias aun y no corresponden con la organización sectorial real –aunque incumplida también por los gobiernos- del sector público, menos en la actual Administración Arias Sánchez que “sectorializó” de una manera particular a ministerios y entes autónomos desde el mismo 8 de mayo del 2006.

Se ha partido así, cuando han querido en dicha Contraloría internamente “hacerlo bien”, de un concepto errado de “sector” y entonces incluyen sólo instituciones “enteras” o completas –o sea considerando todas sus actividades sin distinguir cuáles son de un sector y cuáles de otros, desde el punto de vista de distintos ministros con competencias de dirección sobre actividades distintas de un mismo ente, situación totalmente normal y manejable en el contexto costarricense-, creando un sesgo más grave al que ya significa no exigir del Gobierno y de sus ministros que asuman su papel de rectores, dirigiendo a conjuntos de entes autónomos.

Me explico: el sector, en la noción que el suscrito impulsó en OFIPLAN desde 1975-76, es distinta a la de América Latina, pues implica constituir campos de acción bajo la dirección

política de Ministros, no de ministerios, en los que intervienen el ministerio del ramo si existe, entes autónomos al cien por ciento si efectivamente se ubican allí en todas sus ACTIVIDADES; mas también implica ubicar en el sector las actividades y programas de otros ministerios y entes autónomos que se proyectan en ese, y que deben estar sujetos a DIRECCIÓN POLÍTICA del Ministro rector respectivo.

El desconocer esto, significa que en la praxis las Áreas de la Contraloría sólo revisan aspectos muy parciales de una temática o campo de política pública, y colaboran así, inadvertidamente, a que los jerarcas políticos evadan su enorme responsabilidad política.

Ejemplo: el Sector Ambiente y Energía para la CGR, ha estado constituido solo por el MINAE, Fondo de Parques Nacionales, Fondo Forestal, Instituto Meteorológico, y otros órganos menores del mismo MINAE. No contemplan al ICE en energía, al AyA en utilización del recurso hídrico, a SENARA, INCOPESCA, a RECOPE, instituciones todas que tienen ACTIVIDADES que deben ser objeto de dirección unitaria y articulada por el Ministro de Ambiente según la LGAP, dirección que tiene que incidir forzosamente en el grado de racionalidad y eficacia con que se presupuesten y ejecuten los multimillonarios recursos económicos disponibles para el desarrollo ambiental sostenible del país! Tampoco ubican las actividades y programas elementalmente AMBIENTALES que manejan el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Educación, no lográndose tampoco que la Contraloría genere del Gobierno, aplicando tal ordenamiento “interno”, un mucho mayor grado de articulación interministerial e interinstitucional... en beneficio del desarrollo sostenible del país.

Ejemplo: en el Área de Servicios Sociales, la Contraloría ubica al MTSS, al MIVAH, IMAS, PANI, FODESAF, Juntas de Protección y otros “fondos” menores. Pero, no reconoce la CGR que los multimillonarios programas sociales (Equidad en Educación) del MEP –comedores, becas, bonos, textos y suministros, PROMECUM, transporte estudiantil-, más programas de salud de la CCSS, más los CEN-CINAI y otros

programas del Ministerio de Salud, tienen una explícita naturaleza de lucha contra la pobreza y deben ser objeto de dirección política por el Ministro del ramo (debe ser el de Trabajo y Seguridad Social, pero los gobiernos han omitido este pequeño detalle y han creado en ciertos períodos consejos sociales u órganos colegiados que no tienen competencia legal ni política para asumir tal rectoría política unitaria, y la Contraloría no ha objetado el mecanismo teniendo obligación de hacerlo).

Tampoco asesora la Contraloría a la Asamblea Legislativa para que ejerza un mejor control político sobre el Gobierno, propiciando un muy bien sustentado soporte sobre cómo debían recomponerse las comisiones legislativas y cómo pueden ya llamar a los ministros en su calidad de rectores de sector, para que den cuentas sobre el desempeño y operaciones y gasto no sólo de su ministerio sino de los entes autónomos de cada sector. Ni aconseja cómo la oposición política realizaría un mejor control político organizándose por “ministros sombra sectoriales” para fiscalizar y cuestionar constante y directamente a cada ministro rector para que dé cuentas claras del desempeño de “sus instituciones” y de su plan de gobierno. Ni aconseja la Contraloría sobre las tendencias del momento, las proyecciones a futuro del Estado y de sus instituciones en función de los retos que el país enfrenta y enfrentará, y los deseables cambios de estructuras, sistemas o procesos que una Asamblea Legislativa clarividente y responsable debe estar en condiciones de auscultar, valorar y definir antes de que los problemas o las crisis generen emergencias que luego son enfrentadas incrementalmente o a pasitos lentos y desarticulados.

No ha logrado la Contraloría tampoco, imponer su liderazgo ilustrado al sistema de control interno en el que se ubican las Auditorías Internas de la Administración Activa, ni ha promovido la debida articulación entre dichas Auditorías con las Contralorías de Servicios, los Departamentos de Planificación y de

Presupuesto, unidades todas que tienen como objetivo común en cada institución la planificación, control y evaluación de la eficacia de los programas y procesos institucionales en cumplimiento de sus objetivos legales.

Si la Contraloría no practica la fiscalización preventiva por sectores y regiones con base en el marco legal vigente, poco se logrará fortaleciendo a las Auditorías Internas para que éstas hagan excelentemente su trabajo en cada institución, pues esto nunca generará logros agregados de las instituciones hacia la satisfacción de las necesidades comunes de cada población objetivo en cada campo, o entre campos de actividad. Recordemos que ese Estado unitario en sentido de integral y articulado que se define en el Art. 50 de la CP, se ha fragmentado en la realidad por la división del trabajo y especialización en que se ha debido incurrir con tantas competencias diversas que no puede manejar con éxito una sola institución o un solo ministerio “de estado”.

La noción de “Contraloría de segundo piso” no debe significar en modo alguno, que las Auditorías o la Administración activa deben hacer su fiscalización “primaria” y que luego la Contraloría entrará a revisar resultados y a sentar responsabilidades. Ya la Ley No. 8131 de presupuestos públicos, cambió totalmente esta dimensión errada de cómo hacer las cosas en todo campo, inclusive en el de la fiscalización externa que la CGR realiza sobre la Administración activa. La Contraloría no puede seguir dándole la espalda a este mandato legal, ni a los que han existido desde 1974 en materia de planificación pública y desde 1978 en materia de dirección gubernativa interorgánica.

Una reforma es necesaria, pero no tanto legal como en enfoques y metodologías al interior de la Contraloría.

A todo esto, hemos insistido que la Contralora debe prestarle esmerada y personal atención. Se requiere su visión estratégica y su liderazgo movilizador para desaletargar al personal profesional que está dispuesto y disponible para mejorar radicalmente su desempeño. No puede ser un Contralor o Contralora que llegue de inicio a aprender, o que no conozca ese contexto de cultura política y burocrática nacional que

todo lo bloquea sin que el órgano con mayor competencia y capacidad para desbloquear, adquiera conciencia de que eso, precisamente, le corresponde a ella –en el caso actual– más que a nadie, y que para ello debe convertirse en el mejor soporte técnico de la Asamblea Legislativa para que ésta ejercite, reitero, un control político clarividente, estratégico y efectivo que también impacte ese cierto pero real letargo político en que se encuentran nuestros gobernantes e instituciones.

5. *¿Son los presupuestos públicos una herramienta de planificación y control o son meramente un requisito legal? ¿Cómo mejorarlos para cumplir mejor su función?*

Nuestro criterio académico –y empírico– es el de que los gobernantes tienen como su competencia política mayor la de DIRIGIR, no la de planificar, coordinar, controlar ni evaluar. Se planifican, organizan, coordinan, controlan y evalúan las decisiones y acciones de quienes dirigen, pues son tales decisiones y acciones las que dan inicio, orientación y fin a los procesos institucionales de todo tipo para cumplir con la misión legal de toda institución y para lograr la más racional y efectiva asignación y ejecución de los recursos presupuestarios para posibilitar esto último.

Los presupuestos son, así, una herramienta primero de dirección, o para dirigir; luego, lo son de planificación.

La distinción conceptual de lo anteriormente expresado puede producir una gran diferencia para comprender cómo desde estas ambigüedades conceptuales el país, y los “operadores” de presupuestos y de la fiscalización, incurren con tanta frecuencia en serios desencuentros entre la teoría y la praxis de sus funciones, y contribuyen a confundir a jerarcas y a otros funcionarios en cuanto a la importancia de tener clara la debida jerarquización competencial y funcional entre la dirección y la planificación, así como entre el control y la evaluación.

En el país, es cierto que los presupuestos han permanecido casi como un requisito legal. Ni en su elaboración y mucho menos en su ejecución y evaluación, los jerarcas de ningún nivel –ni ministros, ni juntas directivas o presidentes ejecutivos de entes autónomos– tienden a involucrarse ni siquiera en términos de fijar prioridades de política que impacten la programación presupuestaria anual con base en un plan o visión de largo plazo, y entonces el esfuerzo se vuelve más tecnocrático que otra cosa, con gran desatención por parte de la mayoría de funcionarios que deben contribuir a su formulación guiados por las respectivas unidades de planificación institucional. Pocas instituciones le dedican el tiempo y energías al proceso plan-presupuesto, entre ellas el ICE por supuesto, y el INA, casos que conocemos bien.

Hay que comenzar por denunciar que los presupuestos institucionales tienen que motivarse en planes superiores de gobierno, y estos han sido muy descuidados en forma y fondo. No hay una visión y metodología sólidas que guíen a cada gobierno que llega para abordar su obligación primaria de formular su Plan Nacional de Desarrollo. Menos, han respetado los gobiernos los mandatos clarísimos en la Ley de Planificación Nacional de 1974 de elaborar, para desagregar dicho PND o para sustentarlo mejor, planes por sectores de actividad y por regiones de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo, PND, no es suficiente pues tiende a ser muy global y ambiguo, o incurre a menudo en una definición tan institucional que se vuelve “micro”, cuando más bien debía permanecer “macro” para reflejar la visión y compromisos del Presidente de la República como responsable unipersonal de dirigir y coordinar el total conjunto de la Administración Pública central y descentralizada (Art. 26.b, LGAP).

Los planes sectoriales deben comprometer a cada ministro rector de ramo o sector, en lo que debe ser su “partitura” de políticas y programática para sustentar su rol de director político de su propio ministerio y del conjunto de entes autónomos y otros ministerios que

manejan competencias y actividades que deben ser objeto de la dirección gubernativa de ese ministro “sustantivo” (ambiente, educación, salud, lucha contra la pobreza; agricultura, comercio, turismo, infraestructura y transportes; finanzas públicas, etc.).

Los planes regionales deben concitar la mayor voluntad política y civil, además de municipal, sobre el rumbo del desarrollo y del aporte de cada región en esa estrategia nacional.

Nada de esto se hace en el país, y los planes regionales formulados en este Gobierno –bien intencionados– no responden a mi juicio a la rigurosidad que debió caracterizarlos según la metodología participativa y de elaboración que distinguieron la época “gloriosa” de la regionalización impulsada desde la entonces OFIPLAN desde 1976 hasta principios de la década pasada. Además, son planes regionales orientados básicamente a la “parte social”, liderados por el Consejo Social, que ya recibieron una crítica muy fuerte por la Contraloría misma a mediados del año pasado (Informe DFOE-SO-22-2004-Consejo Social). El mismo Decreto Ejecutivo No. 31768-MIDEPLAN de marzo del 2004, dejó por fuera la participación sistemática de municipalidades y sociedad civil, contraviniendo por desgracia lo dispuesto en el Decreto vigente No. 20432-MIDEPLAN de mayo de 1991 sobre el mismo ámbito regional. Y contraviniendo, sobre todo, lo dispuesto en la misma Ley de Planificación Nacional sobre participación obligada de la sociedad civil en los procesos de planificación del Gobierno.

El problema a señalar es que ni el Gobierno cumple, ni la Contraloría exige. Así, toda distorsión, maña, indisciplina, improvisación, formalismo -todo lo cual lleva a una persistente falta de una real transparencia institucional-, ha sido posible en todos estos años.

La misma Contraloría con su normativa sobre planes y presupuestos ha contribuido a confundir el panorama y accionar de los funcionarios públicos a cargo de las respectivas unidades de planificación institucional, y de todos

los demás jefes o directores que son requeridos por ésta para formular el PAO cada año en cada institución.

El problema se agrava cuando la formulación del presupuesto está en manos distintas de la unidad de planificación, como en tantos ministerios e instituciones autónomas. La fragmentación de enfoques y visiones es así casi insalvable, pues quienes en nombre del jerarca u órgano político superior del ente o ministerio “dibujan” el escenario futuro de estrategias, prioridades y políticas a proponer a éstos, los presupuestos se manejan con otros criterios por otras manos menos interesadas en la recomposición de programas y partidas con sustento en aquellas estrategias. En la realidad, los jerarcas se involucran poco para dirimir esa dicotomía, y al fin de cuentas los planes van por un lado y los presupuestos reflejan otra realidad más “verdadera” de plazo inmediato.

Un marco referencial global como el siguiente, daría a los planes y presupuestos el sentido correcto, unitario y realista, que la Constitución y las leyes generales que hemos referido insistentemente en el presente trabajo, proporcionan, aunque pocos lo valoren así:

- i. Es preciso entender y exigir lo ya elaborado previamente en este estudio: que la competencia de DIRECCIÓN POLÍTICA O GUBERNATIVA en la LGAP (Arts. 26.b., 27.1, 98, 99 y 100) es la que tiene que distinguir el ejercicio efectivo del poder político por Presidente y ministros para materializar el mandato constitucional que se les asigna como Poder Ejecutivo, según Artículo 140 incisos 3) y 8). La Sala IV ya ha sentenciado cómo esto debe ser así según fue demostrado previamente en el estudio, y todo incumplimiento posterior a varias de sus Resoluciones constituye incumplimiento grave de las leyes (según CP, Art. 149, especialmente inciso 6). Pero, sabemos que aquí es un deporte real el incumplir y salir bien librado, pues nadie fiscaliza como debe ni exige cuentas concretas por esos incumplimientos mayúsculos.
- ii. En tal contexto, los planes nacionales, sectoriales y regionales, con amplia participación

ciudadana según lo define la Ley de Planificación Nacional de 1974, deben y TIENEN QUE dar lugar o sustento racional y técnico a un ejercicio responsable de dicha dirección política exigiéndose la formulación responsable, seria y metodológicamente simple de tales planes, de manera que sean estos los que constituyan el marco de rendición de cuentas de estos jerarcas ante la Asamblea Legislativa y el país, en particular del Presidente el 1º. de mayo de cada año, y de los ministros los “primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias” según Art. 144 de la misma CP.

Lo anterior permitiría sustentar mejor y operativizar –sin nuevas reglamentaciones o leyes- lo normado sobre “rendición de cuentas” en el Art. 11 de dicha Constitución, articuladamente con la obligación y competencia legislativa de interpelar ministros, pero en serio y con este sustento referencial mayor de sectores y regiones, según el Art. 121 inciso 24) de la misma CP.

- iii. La Contraloría también podrá enriquecer su visión y labor fiscalizadora de manera preventiva, exigiendo y logrando que tales planes sectoriales y regionales se promulguen de manera sencilla –es decir, con metodologías sencillas para seres humanos y no para máquinas- de suerte que sea posible aplicar en todas sus dimensiones las correctas normas que sobre el PND en particular y planes institucionales, vino a definir la Ley No. 8131 de presupuestos públicos del 2001, inaplicada totalmente en este sentido hasta el día presente (recuérdese respuesta en pregunta 15).
- iv. El régimen de sanciones administrativas y otras, contemplado en el Título X de esta última Ley No. 8131, es muy claro para aplicarlo y exigirlo desde la Contraloría misma, pues tipifica como “falta grave” el incumplir objetivos y metas del PND, o programas y proyectos presupuestados, por decisiones erradas o por falta de decisiones y “directrices” oportunas de los jerarcas.

Sostenemos por esto que es innecesario seguir clamando, como algunos lo hacen, por “reglamentar el Art. 11” de la CP para establecer un “sistema de control de resultados y rendición de cuentas”, por cuanto ya el país cuenta con estas leyes que, interpretadas como propongo, dan contenido con creces a ese “sistema” referido en dicho Art. 11 y permiten actuar ya de manera inmediata, integral y eficaz exigiendo cuentas para que el Gobierno realmente sea un mucho “mejor gobierno” dirigiendo como debe y sustentándose en planes y presupuestos verdaderamente útiles y prácticos, además de funcionales.

Sostenemos con total respaldo conceptual y empírico que si la Asamblea Legislativa reconoce este tramado y si la Contraloría lo entiende también y se conecta como debe ser con la Asamblea para apoyarla en ese control político integral que no se hace no por falta de sustento legal sino de la visión y métodos adecuados, ello será un factor desencadenante de una mejor forma de gobernar, de rendir cuentas y de exigir las, de mayor transparencia en la función pública y alrededor de ésta en San José y en cada región de desarrollo. Y, de paso, se empezarán a resolver mejor los problemas del país pues se incrementará la eficacia del Gobierno como tal y de sus instituciones, además de toda municipalidad.

- v. MIDEPLAN tiene que asumir el liderazgo que le corresponde según su Ley de Planificación No. 5525, y en esto tanto la Asamblea como la Contraloría deben poder exigir de todo Gobierno que designe en este Ministerio, al igual que en el de la Presidencia, a dos de sus personas de mayor confianza y capacidad movilizadora o de liderazgo, pues ambos ministerios tienen las mayores competencias en cuanto a lograr en nombre del Presidente, la máxima “coordinación política” interministerial (Ministerio de la Presidencia) y en sus relaciones con la Asamblea Legislativa.

Por su lado, MIDEPLAN debe liderar la máxima articulación técnica interinstitucional

de ministerios y entes autónomos en el ámbito de sectores y regiones de desarrollo, con fundamento en planes seriamente propulsados y más seriamente elaborados para que sean el marco mayor de gobierno, de gestión pública, de control y evaluación de resultados tanto por parte del mismo Gobierno como de la Contraloría y de la Asamblea en las competencias de control complementario que a ambas les compete.

Y, la Defensoría de los Habitantes en defensa de los derechos de los habitantes con pleno sustento en la CP, en las leyes superiores y particulares cuyo cumplimiento articulado determina la eficacia real del aparato institucional en su conjunto y de cada ente, en la satisfacción real o no, de los derechos constitucionales del habitante.

No es política ni legalmente correcto, como ha sido práctica en las dos últimas Administraciones, recargar MIDEPLAN a otro ministro con otra cartera. Las competencias de MIDEPLAN para liderar el sistema de planificación y, con el Ministerio de la Presidencia para liderar el sistema de dirección pública normado en la LGAP sobre todo, harían real y relevante la puesta en práctica de planes y presupuestos como “Dios” y las leyes aquí referidas insistentemente, mandan.

Inclusive en materia de inversiones, financiamiento externo y cooperación internacional, MIDEPLAN ha venido a menos y ello constituye un factor que el suscrito considera importante en la comisión de los actos de corrupción como los descubiertos el año pasado, pues la intervención de este Ministerio sobre todo en proyectos con financiamiento externo (como Alcatel, el crédito Finlandés y el Español) debe ser estratégicamente rigurosa, siendo un organismo externo a las instituciones y por sobre éstas. Constituye –o debería constituir– un organismo de fiscalización superior de primer orden al interior del mismo Gobierno de la República.

- vi. Es nuestra tesis que cuando los ministros y jerarcas de entes autónomos, y alcaldes y regidores en municipalidades, enfren-ten la exigencia de una Contraloría de la República en materia de formulación de planes y presupuestos bajo estándares más funcionales y operativos, pero sobre todo realistas y vinculantes, para que sean ellos los marcos mayores que se utilizarán para sentar responsabilidades por incumplimien-tos objetivos, y cuando por consiguiente la Contraloría apoye a las Comisiones legis-lativas para pedir mejores cuentas a los ministros por su grado de éxito o fracaso en los logros de sus respectivos sectores –y no sólo, repito, de su ministerio o cartera-, empezarán todos a tomar en serio la necesi-dad de cambiar de visiones, de métodos, de estilos, y de comportamiento real. Y cam-biarán, irremediablemente, o enfrentarán las consecuencias políticas de constantes emplazamientos legislativos sin respuestas convincentes: la renuncia voluntaria o la destitución por el Presidente de la República pues el permanecer tan cuestionadamente creará serios embarazos a la posición políti-ca del Gobierno.
- vii. Es preciso recordar lo dicho anteriormen-te: las auditorías internas deben y pueden ser organizadas para que se comuniquen sectorialmente y enriquezcan así su labor en cada institución; deben ser fortalecidas en su protagonismo por la Contraloría, en materia de valoración previa de planes insti-tucionales y presupuestos anuales para que los dictaminen ante el ente y la Contraloría, y ésta haría bien en canalizar a través de dichas auditorías sus observaciones y reque-rimientos de ajustes de los PAO y de los pre-supuestos que hoy remiten a las autoridades institucionales mayormente entre octubre y diciembre de cada año. De esta manera, las auditorías internas desarrollarán una mayor vocación y competencia técnica para consti-tuirse en focos de cuestionamiento interno –tal y como lo manda la Ley de Control Interno No. 8291 del 2002- de cómo se están ejerciendo tanto la dirección superior del ente y el cumplimiento de la Ley Orgánica de éste y las otras leyes que obligan a un des-empeño mucho más articulado y eficaz con otros entes, además de los planes y presu-puestos institucionales, con un mayor y más específico conocimiento de causa que el que puede tener la Contraloría sobre cada ente. ¿La consecuencia inmediata de esto? Más transparencia institucional por aplicar un enfoque novedoso y sencillo de “fiscalización de primer piso”.
- viii. En cuanto a presupuestos propiamente, el asunto requiere una discusión muy técnica, y es necesario incurrir en un replanteamien-to conceptual y técnico de los presupuestos públicos. No puede el país seguir hablando de “presupuestos por programas” cuando la definición misma de programas ni es realista ni conceptualmente sólida, pues no res-ponde al concepto claro de ACTIVIDADES objeto de POLÍTICAS PÚBLICAS (DIREC-TRICES) en el claro sentido de la LGAP. Los indicadores mismos de gestión, de éxito, de desempeño, que la Contraloría ha propul-sado desde hace muchos años para que las instituciones elaboren sus PAO en sustento de los presupuestos, resultan complejos de su misma lectura y generan en las insti-tuciones resultados altamente disparejos y difíciles de fiscalizar una vez producidos los planes operativos cada año por distintas instituciones.
- ix. Es preciso, por último, reconocer y sistema-tizar con sustento conceptual y global, los requerimientos en la Ley No. 8131 para que los gobernantes y demás funcionarios que los apoyan realmente elaboren planes que resulten efectivamente instrumentales para una mejor dirección política del total con-junto del aparato institucional del Estado. Algunas pautas producto de nuestra propia interpretación a no perder de vista, y que podrían ser desarrolladas en la Contralo-ría conjuntamente con MIDEPLAN, son las siguientes:
- a. Los planes de desarrollo deben explícita-mente señalar estrategias y políticas a largo plazo, no sólo a mediano y corto plazo. Esto, la Contraloría debe exigir-lo, pues entronizará una práctica muy

- necesaria en el país, sobre todo a nivel de planificadores, pero también de jerarcas, y en última instancia en el ámbito de los partidos políticos que cada cuatro años presentan sus propuestas electorales para aspirar a la Presidencia de la República, o a las Alcaldías de municipalidades. Hoy día, las propuestas de partidos no confrontan la gestión del Gobierno de turno, y entonces el ciudadano se queda sin conocer qué cosas distintas haría ese partido si llega al Poder, con respecto al gobierno de turno.
- b. La Contraloría y la misma Asamblea Legislativa harán bien en entronizar el concepto de POLÍTICA PÚBLICA con el fundamento en la LGAP que atrás hemos justificado, o sea como el señalamiento de METAS y TIPOS DE MEDIOS que han de ordenar la ACTIVIDAD de ministerios y entes –según es ésta definida en cada ley constitutiva y en otras generales-, a formularse vía DIRECTRICES ministeriales con visión sectorial, y regional. Sólo estas POLÍTICAS así definidas, serían entonces la fuente justificadora de los programas que han de aparecer en el presupuesto institucional año con año, pero con sustento en las correspondientes definiciones de largo y mediano plazo. Aquí, morirían las palabras de la ambigüedad y la falta de compromiso real que existe hoy en todo campo de actividad social y económica en materia de formulación de POLÍTICAS PÚBLICAS. Políticas, es cualquier cosa según su impulsor o redactor. ¿Cómo se puede evaluar esto con visión unitaria? Imposible.
 - c. La Contraloría debe exigir del Gobierno la promulgación del PND por Decreto Ejecutivo, y exigir sus ajustes o variaciones por la misma vía, de manera que se asegure al pueblo que un mismo Gobierno, o un nuevo equipo que llegue después de unas elecciones presidenciales, tendrá que actuar de esta manera y justificar ante el mismo pueblo -a través de la Contraloría, y de la Asamblea Legislativa por el control político que ésta podrá ejercer

sobre aquél- que tales nuevos ajustes al vigente Plan Nacional de Desarrollo, no importa cuál Gobierno lo haya formulado como debe ser a partir del momento en que este enfoque sea adoptado y exigido por la Contraloría, deberán ser plena y formalmente justificados, por la misma vía del Decreto, ante la opinión pública pues no sería MÁS admisible que llegue un nuevo equipo de gobierno y simplemente borre todo lo anterior, como ocurre en Costa Rica, sin ninguna sólida justificación de ningún tipo.

Se descontinúan de esta manera estrategias, políticas, programas, actividades en curso, y ello se manifiesta en la eliminación o “transformación” de programas presupuestarios cada cuatro años sin que medie, insistimos, ninguna justificación ni política ni programática ni jurídica. Es hora de ponernos serios en esta materia, y exigir de los partidos políticos proceder como se sugiere aquí. La Contraloría puede inducirlo por sus competencias formales analizadas exhaustivamente y aplicadas imaginativamente, tal y como proponemos en este rextó.

- d. Es así preciso disciplinar a los partidos políticos y a los profesionales que hacen sus propuestas electorales para que tengan esto muy claro y sean más serios y confrontativos, en sentido constructivo, con respecto a lo que consideran que se está haciendo mal por el gobierno de turno y cómo se pretendería enmendarlo. Y, sustentarlo en un claro reconocimiento del modelo país en la CP, o sea los derechos de los habitantes, y señalar de manera precisa las praxis o incumplimientos gubernativos que han llevado a su desatención o inadecuada solución por cada gobierno de turno.
- e. La Contraloría debe buscar asesoramiento y capacitación competente para entender y afrontar estos retos, o contar con un Contralor que los pueda enfrentar liderando al resto de los cuadros técnicos y profesionales actuales. Debe a su vez ejercitar una capacitación masiva

sobre funcionarios del sector público y jerarcas con miras a vender las eventuales “bondades” de sus nuevas exigencias y normas en este campo. Debe asumir presencia constante en las Comisiones legislativas, sobre todo con la Comisión de Ingresos y Gastos, para instrumentar los anteriores criterios y parámetros, y propiciar las reformas legales que entronquen aquellos factores que no están aun debidamente contemplados en las leyes referidas aquí, sobre todo en cuanto a la interpretación articulada que sostenemos debe hacerse por sentido común y racionalidad jurídica, pero que no está explícitamente normada y que en consecuencia podría seguir estimulando omisiones y negligencia al no tener nuestras interpretaciones y propuestas como tales, “fuerza de ley”.

6. *El control que ejerce la Contraloría General de la República, ¿es de legalidad, político, social u otro?*

La Constitución Política establece en su Art. 184 como función o atribuciones de la Contraloría:

- 1) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;
- 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 una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste 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 la Constitución o las leyes le asignen (aquí hay que tener presentes, en una indispensable interpretación articulada

y convergente que no hemos visto que nadie más en el país haya realizado, la Ley de Planificación Urbana, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de presupuestos públicos No. 8131 y la Ley de Control Interno del 2002).

El Artículo 11 de su Ley Orgánica, establece que los fines del ordenamiento contemplado en esa Ley, serán “garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría”.

Se debe interpretar que la Contraloría debe ejercer un control de legalidad en el que no se trata sólo de verificar procedimientos administrativos sino la oportunidad y justificación de las políticas y objetivos a que la respectiva asignación presupuestaria que ella debe autorizar, pretende servir. Aquí, entramos en el plano de la eficacia, no para decirle a la Administración o al Poder Ejecutivo cómo gobernar y cuáles políticas sustitutivas debe asumir, sino evaluando cuáles problemas de desempeño y resultados se podrían estar presentando que impiden el logro de los objetivos legales del ente, y cómo subsanarlos. Recomendar inclusive políticas alternativas no es incurrir en cogobierno ni en coadministración, mientras no sentencie o exija cumplimiento de sus “sugerencias”. Sus dictámenes ciertamente son obligatorios o vinculantes, según Artículo 12 Órgano Rector del Ordenamiento, “dentro del ámbito de su competencia”, y sabemos que la formulación de políticas de gobierno no es una competencia suya.

Su competencia, si se tiene la rigurosidad conceptual requerida, no es la de gobernar, sino la de controlar y evaluar a los “sujetos pasivos”. Podrá dar instrucciones y órdenes dirigidas a estos, inclusive sobre actos particulares. Puede, tal y como se anticipó en el párrafo anterior, incurrir en determinaciones que permitan reconocer que inclusive las políticas públicas que el Gobierno de turno en general o cada Poder

Ejecutivo de ramo o sector está emitiendo o formulando –si lo hiciera correctamente como ordena la LGAP–, no están conformes a la Ley de creación de uno o varios entes, ni se están dando conforme a lo establecido en esa LGAP –emisión de directrices que ordenen la ACTIVIDAD, no los actos, de los entes, mediante METAS y TIPOS DE MEDIOS. Esto, a nuestro juicio, es posible y deseable que lo haga la Contraloría. Imponer sus visiones de políticas públicas, es otra cosa.

Por aquí ha estado la mayor debilidad de nuestro sistema político e institucional de pesos y contrapesos: la Contraloría no ha querido o sabido exigir del Gobierno de turno el ejercicio de esa direccionalidad política normada en la Constitución Política (Art. 140.3 y .8), y las leyes generales aquí referidas sobre dirección, planificación y presupuestos públicos. Los Gobiernos históricamente se han negado a gobernar así. En consecuencia, cualquier enunciación aleatoria o informal y desarraigada de su fundamento legal, ha sido formulada y considerada POLÍTICA PÚBLICA por diversos gobiernos a propuesta de tantos técnicos que improvisan dicho ejercicio. Si nadie lo advierte, y la Contraloría en particular lo omite, las prácticas facilonas, poco rigurosas y sin fundamento constitucional y legal en los derechos de los habitantes, se han vuelto “cosa común” en Costa Rica.

Se requiere contar con un marco teórico-conceptual como el desarrollado en el presente trabajo, que permita clarificar al máximo posible conceptos, procesos, métodos, mecanismos e instrumentos jurídicos, sociopolíticos y administrativos dados en esas pocas extraordinarias leyes generales que nos permitirían goberarnos mucho mejor.

Nos resulta claro que la Contraloría, aunque no quiera, debe incurrir en valoraciones políticas y de políticas, pues los procesos que fiscaliza son altamente políticos en su origen y en su destino. No puede, sin embargo, ni imitar ni reemplazar al Gobierno de la República ni a la Asamblea Legislativa, menos a los partidos

políticos, en la misión y competencia fundamental de proponer políticas de gobierno en y para cada institución pública y para cada sector de actividad y región de desarrollo. **Fiscalizar que se haga correctamente, cumpliendo con el ordenamiento normativo superior, sí tiene que hacerlo; y, hacerlo bien es valorar la sustentación legal y la viabilidad previsible de las políticas de gobierno según se sustenten en, o den lugar a, las complejas y múltiples asignaciones presupuestarias cada año de ministerios, entes autónomos y municipalidades.**

7. *¿La Contraloría como institución, es política o técnica, o una combinación de ambas?*

La Contraloría General de la República es, ante todo, una institución pública auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuyas funciones técnicas claramente definidas en la Constitución y en su Ley Orgánica y en otras pertinentes, la involucran en la valoración de los procesos políticos de toma y ejecución de decisiones. Estas, son competencia de los individuos que habiendo sido contendientes en una campaña electoral, comenzando por el propio Presidente de la República, y quienes pidieron votos al pueblo para materializar un planteamiento electoral de gobierno, llegan luego a ocupar las posiciones superiores de poder político designados por el Presidente de la República. No importa cuántos técnicos de “carrera” en las instituciones ayuden luego al equipo que llega a perfeccionar dicho planteamiento electoral, el programa de gobierno resultante o Plan Nacional de Desarrollo cuando se da de manera formal y concreta, expresa la visión y voluntad política del Presidente electo y de su equipo de colaboradores inmediatos, los ministros.

En su rol auxiliar con la Asamblea, las relaciones con Diputados son forzosamente de una naturaleza política, no partidista que es otra cosa.

Nada impide, sin embargo, que la Contraloría ejercite sus competencias y funciones con un gran sustento técnico y con una gran visión y sensibilidad política. Así debe hacerlo todo funcionario público, pues no es lo mismo

“servirle con lealtad al partido político” desde la función pública, lo cual genera corrupción de diverso tipo, que servir con sentido de sensibilidad y viabilidad a los jerarcas políticos de turno, pero hacerlo dentro de los límites de la propia ética personal y de una plena lealtad a la función pública.

8. *¿Cuán eficaz e integral es la competencia de investigación de la Contraloría?*

El Art. 22 de su Ley Orgánica es claro y amplio. Igual lo es la Ley No. 8131 de presupuestos públicos en cuanto a los alcances de ese Art. 22 en el sentido de “instruir sumarios” por incumplimientos de jerarcas.

La Asamblea Legislativa debe solicitar más los servicios de la Contraloría, para los efectos que hemos señalado y que implican un asesoramiento más agresivo y constante para que ese control político de la Asamblea sea fortalecido y permita materializar muchas de las recomendaciones contraloras cuando éstas no sean vinculantes pero sí justas.

La reorientación debe darse en el campo de la visión y los métodos de investigación, de manera que se aplique la visión sectorial y regional que permitirá una mayor profundidad investigativa e impacto sobre grupos de instituciones y sobre el grado de responsabilidad de quienes ejercen el Poder Ejecutivo y los órganos políticos superiores en los entes autónomos y en las municipalidades.

El contacto constante con las respectivas Comisiones legislativas permitirá también una labor más oportuna y constante de dicha Contraloría en investigación, sobre todo si se instrumenta lo que consideramos nuevas áreas de trabajo, y lo que sugeriremos en las restantes páginas, pues como anticipamos al inicio este estudio debe garantizar una unidad de concepción y de temática sobre la Contraloría y sobre la problemática objeto de su atención real o competencial.

Debe promoverse preferencialmente la investigación de situaciones de cierto calado, como en materia de contrataciones administrativas y sobre los sistemas internos de control, de

manera que se pueda tener un impacto efectivo sobre el grado de autocontrol al interior de las instituciones, pues no hay control más efectivo que el que los propios ejecutores puedan establecer y realizar de sus propios procesos, siempre y cuando ello se sustente en claras, concretas y fuertes normas sobre responsabilidad administrativa y política de los jerarcas, en el espíritu en que la Ley No. 8131 lo enuncia (a mayor jerarquía, más responsabilidad).

9. *¿Las competencias asignadas a la Contraloría, le permiten actualmente ejercer una adecuada fiscalización del gasto público?*

Todo lo dicho previamente apunta a ello. El éxito de tales medidas, sin embargo, deberá darse como parte de la estrategia integral de gestión que el Contralor desarrolle y ponga en operación bajo su liderazgo y con el debido marco teórico-conceptual. Hemos sostenido de mucho tiempo para acá, cuán sencillo es mejorar radical e inmediatamente el “rendimiento” de ese gasto público, sólo comprendiendo y aplicando articulada y agresivamente el marco legal superior debidamente interpretado como lo hemos aportado aquí, a los procesos y recursos presupuestarios actuales.

El control del gasto público debe responder a una visión integral sobre la eficacia y racionalidad que se debe y puede imprimir a dicho gasto desde su asignación misma por las instituciones. Conviene resumir en este punto todas las ideas transmitidas hasta ahora, bajo el énfasis, precisamente, de “control del gasto público”:

- a. Promover agresivamente que el Gobierno y sus instituciones, vía ministros rectores de sector, clarifiquen en un plazo a acordar, tanto el contenido del Plan Nacional de Desarrollo como de los planes sectoriales e institucionales, más aquellos regionales, en términos del concepto de POLÍTICAS que hemos desarrollado, a saber: METAS y TIPOS DE MEDIOS que el Gobierno a través del Presidente para el total conjunto de la Administración Pública y cada Ministro

para su sector de actividad, deberá utilizar como su marco obligatorio para motivar sus DIRECTRICES o, directamente, para exigir de toda institución y ministerio el cumplimiento riguroso de aquellas políticas.

- b. Determinar el nivel de especificidad al que se quiere llegar para efectos de control y evaluación globales por parte de la Contraloría, pues lo micro podrán asumirlo las auditorías internas, posiblemente PROGRAMAS MAYORES, de manera que los planes y presupuestos también se expresen con una relativa sencillez o simplicidad descriptiva, evitándose llegar a los niveles de exageración de detalle que hoy distinguen a planes y presupuestos pues tratan ellos de definir casi las tareas que cada individuo debe realizar (asemejándose tales definiciones más a la descripción de funciones en un Manual de Puestos, que las grandes actividades a emprender y resultados a obtener
- c. Pedir la Contraloría al Gobierno y sus instituciones, incluidos ministerios, que procedan a identificar de manera homologada sus programas presupuestarios que correspondan a campos semejantes de actividad sectorial, de manera que, no importa quién los administre, se tenga claro a qué ministro corresponde ORDENARLOS y asumir responsabilidad pública y notoria por ello. Por ejemplo: en niñez y adolescencia y lucha contra la pobreza, todas las instituciones señaladas en un punto anterior, deberán bautizar sus programas vinculados a esos campos como programas de “seguridad social” o de “lucha contra la pobreza” o “niñez, adolescencia y seguridad social”. La sustentación detallada de esta idea se ofrece en Anexos 3 y 4. Esto demarcará claramente el ámbito del “sector” o campo de proyección de cada ministro rector, y se tendrá una clara idea de cuáles recursos y en qué instituciones, han de ser objeto de esa dirección política superior unitaria que permitirá atender las necesidades integrales y unitarias de las familias en situación de pobreza.
- d. Ello implicaría adicionalmente, exigir a las instituciones con programas varios a su interior, como el MEP y el IMAS, que establezcan jefaturas superiores unificadas de ese PROGRAMA unificado, toda vez que hoy día son departamentos individuales bajo distintas jefaturas que no responden a criterios ni manejos unitarios superiores.
- e. Lograr que el “sistema unificado de control” al interior de las instituciones, desempeñe un papel previo de autoevaluación institucional que asegure que los planes y presupuestos formulados resistirán la “prueba del ácido” que la Contraloría les aplicará.
- f. Exigir con base en la LGAP la activación plena de la organización sectorial en donde el Ministro rector asuma la obligación y competencia de revisar y autorizar informalmente (mientras no se cambie la CP) los planes institucionales en su coherencia y convergencia, además de conveniencia, con sustento en el plan o directrices sectoriales que él habría promulgado previamente. Para ello, el Ministro requerirá de una oficina técnica de planificación sectorial, tal y como la Ley de Planificación dispone y como el país experimentó hace años, en el espíritu” de la SEPSA actual en el Sector Agropecuario. El Ministro también deberá preocuparse de promover de la modernización técnica y administrativa de las instituciones del Sector y de su debida articulación regional, de manera que tenga, como rector de sector, un rol protagónico en racionalización institucional y preventiva del gasto con el concurso sistemático y comprometido de los demás jerarcas de su sector y de los cuadros de tecnócratas también del sector (en esto, los alcances del Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983, son tan claros como contundentes, y el Decreto no sólo está vigente sino que constituye una reglamentación de aspectos normativos de la Ley de Planificación de 1974).
- g. La Contraloría entonces podrá revisar los planes y presupuestos institucionales cada año pero con sustento en las proyecciones de largo y mediano plazo, y evaluarlos sobre la marcha, con pleno soporte en la base de los indicadores explícitos de avance y logros que podrán derivarse de las METAS y TIPOS DE

MEDIOS debidamente identificados en esos planes y presupuestos. Además, la Contraloría desplegará una actividad de valoración de cómo los diversos marcos legales generales y de toda institución están siendo cumplidos o no, y cómo ello afecta la eficacia y la productividad en el uso de los recursos públicos.

- h. Solicitar la Contraloría la activación de todos los órganos y mecanismos que diversas leyes han establecido con participación de la sociedad civil o individuos y grupos, pero dentro de una estrategia integral que impida activar aquellos que se confronten entre sí por errores de diseño legislativo, y propiciar su participación informada en la revisión y fiscalización del desempeño de las instituciones sobre todo en sus operaciones desconcentradas en el territorio nacional.
- i. Realizar internamente en la misma Contraloría un movimiento estratégico y metodológico para permitir que las Áreas a cargo de sectores de actividad y aquella a cargo del Régimen Municipal, realicen un esfuerzo altamente articulado de revisión de la oferta de instituciones del Poder Central según se refleja ella en los PAOs, y de la oferta o “demandas” registradas en los planes municipales o cantonales, de manera que se propicie un acercamiento o articulación de dichas ofertas para que se aproximen a una oferta agregada de mayor beneficio para las poblaciones objetivo de ambas modalidades de acción del Estado. Los Concejos de Distrito deberán ser especialmente estimulados por y desde la Contraloría vía municipalidades, para que intervengan en representación de los mejores intereses de las poblaciones de su jurisdicción.
- j. La Contraloría deberá liderar todo lo anterior con sustento en un marco teórico-conceptual muy completo, así como desarrollando las metodologías adecuadas –lo cual exige cambios de visión y comportamiento de sus buenos cuadros de funcionarios-, y desplegando un esfuerzo de capacitación y asesoramiento a las instituciones para que puedan habilitarse en el corto plazo y respondan plenamente a tales nuevos enfoques y prácticas que redundarán de fijo en un

mejor control y eficacia del gasto público TODO LO ANTERIOR, LO DEBE HACER LA CONTRALORÍA EN Estricto ACOMPAÑAMIENTO CONTINUO Y SISTEMATICO CON LAS COMISIONES LEGISLATIVAS pertinentes, de manera que no haya duda de que el trabajo de la Contraloría constituirá una plataforma proactiva para lo que podrá ser un control político constante y más efectivo por parte de dicha Asamblea Legislativa.

10. *La Contraloría, ¿puede contribuir a reducir el gasto público en aquellos rubros que signifiquen desperdicio, ineficiencia, derroche, etc.*

La Contraloría puede ayudar mucho si no a reducir, sí a racionalizar el gasto público. Pero, es preciso pensar más que en “rubros”, en conceptos mayores y de mayor relevancia ya que el problema no está en lo “micro” o puntual, sino en lo “macro” pues es desde aquí donde se incuban los enfoques errados, las malas prácticas, las actitudes desidiosas que llevan a perder compromiso ético con la función pública y a la corrupción creciente que hemos constatado en los meses recientes, así como a crecientes excesos procedimentales que hacen a todos perder de vista los derechos constitucionales de los habitantes y el papel tutelar del Estado y sus instituciones. Veamos.

- i. El desperdicio, la “ineficiencia”, el derroche, la poca pero existente “duplicación de esfuerzos”, pero sobre todo la ineficacia –todo lo cual significa en última instancia una desatención o incumplimiento de los derechos constitucionales del habitante-, hay que atacarlos primero global y unitariamente, exigiendo del Gobierno y sus instituciones ordenarse por sectores y regiones para la mejor determinación posible de sus objetivos políticos comunes.
- ii. Obligar al Gobierno de turno a considerar los problemas nacionales con visión de conjunto y unidad conceptual y temática –sectores de actividad-, permitirá racionalizar al máximo la identificación de objetivos y políticas en función de prioridades

comunes para conjuntos de instituciones. SÓLO CON ESTO, el Gobierno podrá enfrentar de mucha mejor manera la lucha contra la pobreza, contra el deterioro ambiental; el desarrollo agropecuario, educativo, de la salud, del turismo, etc., campos todos en los que hoy existe una total dispersión y ausencia de articulación de visiones, esfuerzos, políticas y acciones convergentes o articuladas de los grupos de instituciones que tienen potestades y recursos legalmente dispuestos para resolver esos problemas pero producto de esfuerzos interinstitucionales, no individuales. Si este concepto no se comprende, el país seguirá muy mal pues la actual situación de desarticulación institucional por falta de aplicación de este esquema sectorial y regional bajo ministros rectores, sólo produce confusión, desperdicio, derroche, improductividad en el uso de recursos y, en última instancia, ineficacia en la solución de problemas.

- iii. Agregamos en este punto que, exigir rigurosamente la revisión de normas y procedimientos exagerados en los que se ha excedido todo Gobierno más allá de lo que las mismas leyes establecían, es otra forma en que la Contraloría podría racionalizar esfuerzos y recursos, y hacerle la vida más provechosa al habitante de este país que se enfrenta a marañas de reglas y procedimientos obstruccionistas. La así llamada Ley de Simplificación de Trámites vigente desde hace 3 años, no ha sido instrumentada —el Presidente de la República recién informó a fines del año 2004 que estaba enviando una “directriz” a toda institución para que cumplan—, y es hora de que la Contraloría sea el órgano que exija del Gobierno tal cumplimiento, toda vez que muchos trámites obstruyen la calidad y eficacia de los servicios públicos y vuelven onerosos diversos de estos servicios cuando inclusive por exceso, se requieren más funcionarios para “controlar” o “administrar” los controles y los procedimientos.
- iv. En este sentido, tómese nota de que el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983 definió para cada Ministro sectorial

atribuciones encaminadas a racionalizar el desempeño organizativo y administrativo de las instituciones bajo su “mando político” en cada sector en función de los objetivos sectoriales. Además, MIDEPLAN tiene por ley No. 5525 de 1974 la obligación de realizar constantemente esfuerzos de racionalización administrativa según Capítulo V *De la eficiencia de la Administración Pública*, Artículos 15, 16 y 17, debiendo contar con una Comisión de Eficiencia Administrativa que casi nunca se ha activado en la praxis, y que cuando se ha hecho como en el presente Gobierno 2006-2010 se distingue por su falta de enfoque estratégico y vigencia operativa o funcional, pues se le asigna un trato meramente decorativo y asesor a contrapelo de la Ley como tal. Tampoco se cumple lo otro.

- v. De lo que se trata, en suma, es de desarrollar y liderar toda una nueva óptica de servicio público que no requiere nuevas leyes sino un acendrado espíritu de cumplimiento de nuestro ordenamiento constitucional y legal sustancial, de simplificación de trámites y procedimientos, de articulación interinstitucional, de liderazgos ministeriales para la conducción política y gerencial de las instituciones por sectores y regiones, para lo cual hay que clarificar de manera sencilla y directa cuáles leyes establecen pautas en esta materia y cuáles instituciones e individuos son responsables e incumplen, y proceder a ordenar inmediatamente las reivindicaciones legales y lógicamente conceptuales y metodológicas que posibiliten que cada “palo aguante su vela”, sobre todo MIDEPLAN y cada ministro en su condición de rector de sector.

¿A quién corresponde si no a la Contraloría, y con su asesoramiento a la Asamblea Legislativa, exigir tales cumplimientos bajo una visión de conjunto o concierto?

- vi. En suma: la Contraloría no todo puede hacerlo por esfuerzo y cuenta propia para “racionalizar” el gasto público. En la mayoría de casos, lo que tiene que hacer es fiscalizar preventiva y unitariamente, y saber

exigir del Gobierno el cumplimiento de las normas legales superiores que existen para, precisamente, lograr de éste la máxima racionalidad y eficacia en su desempeño interinstitucional, como conjunto y no como mosaico fragmentado de instituciones y acciones.

11. *¿Es adecuado que los presupuestos de las entidades descentralizadas y las municipalidades no estén sujetos a la aprobación legislativa y únicamente sean aprobados por la Contraloría?*

Nuestra tesis de décadas ha sido que la situación dada con tales presupuestos de entes autónomos y dictada por la Constitución Política, ha sido apropiada y razonable. Lo que no parece adecuado, es que los Diputados nunca han tomado debida conciencia desde 1974 en que se dio la Ley de Planificación Nacional, y sobre desde 1978 en que se dio la Ley General de la Administración Pública, de que ya ellos han podido todo este tiempo exigir cuentas claras y concretas sobre los presupuestos de las autónomas y de las municipalidades, ejerciendo un control político efectivo e integral mucho más allá de lo que permitiría tal aprobación presupuestaria. ¿Cómo?

- a) La LGAP instituyó, reiteramos, el régimen de dirección gubernativa sobre los entes autónomos, lo cual significa ministros rectores con potestades para ordenar la actividad de tales entes a través de sus juntas directivas, imponiéndoles las metas y tipos de medios necesarios, vigilando el cumplimiento de sus directrices, y destituyendo vía Consejo de Gobierno juntas que incumplan reiterada e injustificadamente. Los Diputados pueden llamar ya a cualquier ministro para pedirle cuentas de cuáles directrices ha emitido que hayan ordenado u orientado el desempeño de los entes de su sector, y qué incidencia concreta ha tenido en la asignación y ejecución del gasto de esos entes, y en los resultados alcanzados durante un período de tiempo.
- b) Los planes de desarrollo a que la Ley No. 8131 sobre todo, obliga, de corto, mediano

y largo plazo, han de ser marco referencial inmediato para que los legisladores llamen a cuentas a conjuntos de entes autónomos o a entes particulares pero por medio de los ministros respectivos como rectores de sector;

- c) Por su lado, los informes de la Contraloría sobre régimen municipal, y no sólo la Memoria Anual, deberían permitir a los Diputados también ejercer un tipo de valoración políticamente estratégica con respecto al régimen municipal. Sostenemos que para algo más tienen que servir esas Memorias en el espíritu y letra de los Arts. 22 y 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría, y más aun el Art. 184.3 de la CP, pues aquí la intención del Constituyente fue la de que sirvan para que el Contralor exponga las “opiniones y sugerencias que considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos”. No tiene la Asamblea que cruzarse de brazos ante tales sugerencias. Puede añadir sugerencias e indicaciones para que el Contralor investigue y propicie otros cambios entre las municipalidades. O, puede la Asamblea asumir iniciativas que vía ley o reformas al Código Municipal, se hagan eco de esas necesidades de “mejoramiento en el manejo de los fondos públicos municipales”.

Tenemos una idea bastante clara y bien fundamentada de que, a la hora de aprobar esos presupuestos por la Contraloría, los controles aplicados son insuficientes porque no siguen un marco teórico-conceptual y metodológico sólidamente sustentado en el reconocimiento del modelo país en la Constitución Política, y de los mandatos en ésta y en las pocas leyes superiores que he referido, y que en conjunto representan un marco jurídico de extraordinario valor y fuerza para que dicha fiscalización contralora fuera preventiva y correctivamente cuestionadora de las malas prácticas aplicadas por los funcionarios públicos y sus jerarcas, y que llevan a tanta desarticulación y fragmentación que obstaculizan el logro de objetivos legales y de gobierno año tras año.

Veamos:

- a) En su evaluación previa, no se aplica rigurosamente aun la norma de la Ley No. 8131 que establece que la Contraloría debe asegurar que los planes institucionales –y en consecuencia los presupuestos anuales- se refieran precisamente a los objetivos y metas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto implica que el Gobierno también incumple, pues ni se disciplina en la calidad de contenido que debe contener el PND ni se supera el individualismo en que siguen incurriendo los diversos entes sujetos a dicho PND.
- b) La Contraloría no exige de las instituciones la presentación de DIRECTRICES MINISTRIALES explícitas –las cuales casi no se dan de todos modos por ese incumplimiento mayor del que hemos hablado atrás- que han impactado o que impactan sus ACTIVIDADES a través de las metas o tipos de medios que el Ministro rector debe imponerles. Sin esto, no hay forma de que la fiscalización evaluativa previa que se realice, permita a la Contraloría ni obligue a la Administración, a mostrar objetivos sectoriales que estén por encima de los institucionales y que permitirían racionalizar mucho más el gasto público presupuestado por cada institución y alcanzar mejor los resultados perseguidos en beneficio de las poblaciones objetivo.
- c) La Contraloría tampoco exige que las instituciones regionalicen sus asignaciones presupuestarias y sus operaciones; tampoco exigen del Ministerio de Planificación en particular para que ejerza sus competencias legales en esta materia sobre el total conjunto de la Administración Pública de nivel nacional. Ello impide valorar cómo en tal ejecución territorial dichas instituciones asegurarán una articulación de acciones con las otras instituciones con las que tienen que coincidir y converger en políticas, actividades, programas, acciones, y bienes y servicios para la misma población meta.
- d) Igual en materia municipal, no se exige el cumplimiento de normas elementales del Código Municipal y de la Ley de Planificación Urbana sobre planes reguladores para que las municipalidades asuman una mayor disciplina planificadora con el soporte participativo de los Concejos de Distrito.
- e) La Contraloría puede exigir y facilitar las cosas para municipalidades y autónomas, e inclusive puede hacer mucho más para promover una mayor articulación entre las ofertas de ambos tipos de institución estatal –unas del ámbito del Poder Central y otras cantonales- vía planes institucionales y cantonales, pero más bien complica ella el diseño tecnocrático para formular esos planes, exigiendo criterios y niveles de detalle que son de difícil manejo para los seres humanos que trabajan en las instituciones (nos referimos a la complicada circular No. 8270 que analizamos extensamente en Anexo 1), y que aun en el ámbito de oficinas de planificación no tienen el tiempo ni las destrezas para acatar tales instrucciones normativas, convirtiéndose mucho del proceso de planificación requerido por dicha Contraloría, en formalismos poco comprometedores de los muchos funcionarios que participan por inercia o sin convicción y profundidad en su elaboración, sólo para satisfacer las altas expectativas tecnocráticas de la Contraloría, mas no para mejorar sustancialmente los procesos y la eficacia interna e interinstitucional insinuada en los planes.

12. *¿Cómo debe darse el control por parte de la Contraloría, a priori o a posteriori? Ventajas y desventajas de cada forma de control.*

La Contraloría no realiza una fiscalización o control preventivo eficaz, aunque hace control anterior. La mera revisión y aprobación de presupuestos, exige por fuerza una valoración y evaluación global y particular previa pues de ella depende la autorización del presupuesto para el siguiente año.

Las Memorias Anuales de la Contraloría hablan por sí mismas, al menos hasta la del 2007 en que se nota un esfuerzo por valorar “sectorialmente” dicho gasto: lo que proporcionan a la Asamblea Legislativa es un recuento individual

de asuntos presupuestarios de instituciones, no de políticas, éxitos o fracasos; tampoco lo hace con visión sectorial ni regional, y ello deja en ascuas a Diputados y a quienes quieran entender cuál fue el impacto del voluminoso gasto público dedicado al desarrollo del país y que la Contraloría valora y autoriza año con año.

No hay razón para que la Asamblea como tal o sus Comisiones específicas, no exijan a la Contraloría satisfacer ciertos nuevos requerimientos en su labor ordinaria durante el año o en sus diversos dictámenes e informes, de manera que agregue valor al trabajo de investigación o control político que tales Comisiones llevan a cabo, tal y como referimos en preguntas anteriores.

El tan referido “sistema de fiscalización” exige, a nuestro juicio, retomar todos los elementos que hemos explicado hasta ahora, con sustento no sólo en la Ley Orgánica de la Contraloría sino también en la de Control Interno, en la No. 8131 de presupuestos públicos, y sobre todo en la LGAP y en la de Planificación Nacional: las auditorías internas deben tener un mayor protagonismo según la Ley de Control Interno y ser la primera fuente de análisis integral de cómo los planes y presupuestos institucionales cada año cumplen o no con los objetivos en la respectiva Ley de creación del ente, y con los objetivos políticos que cada jerarca u órgano político superior debe proporcionar año con año en cumplimiento de dicha Ley. En esta labor, la auditoría interna puede movilizar para recabar sus criterios técnicos sin que esto signifique “coadministrar” en modo alguno, a la unidad interna de planificación institucional que es la que prepara el PAO, a la unidad de presupuesto si es distinta de ésta, a la Contraloría de Servicios, y a la unidad de “modernización administrativa” o análisis administrativo si es que existe en el ente.

La organización por sectores de tales auditorías internas según se justificó atrás, permitirá una visión más global y bien sustentada para realizar tal labor de revisión preliminar interna.

La Contraloría casi debe garantizar, “solamente”, que este trabajo previo esté bien hecho para que su propia labor de revisión integral del PAO y presupuesto remitidos por cada ente con el dictamen previo de cada auditoría interna, sea bien hecho. Para ello, debe capacitarse a sí misma en el marco conceptual global que permitirá a todos los fiscalizadores ir a las instituciones a capacitar a su vez a las auditorías internas y a los otros especialistas, deseablemente en asocio con MIDEPLAN por ejemplo, para materializar todo el enfoque que proporcionamos en esta materia en todos temas tratados en esta III Parte.

Las desventajas del control a posterior son evidentes, pues hemos hecho ver con claridad hasta ahora cómo ello sólo permite la realización de análisis cuando el daño está hecho; también hemos dado evidencia sobre cómo el haber privilegiado este tipo de control ha permitido que la Contraloría incumpla su obligación de exigir del Gobierno y sus instituciones toda la rendición de cuentas y transparencia, además de una mayor eficacia, referidas en el presente estudio.

Tal incumplimiento u omisión histórica de la Contraloría, es lo que ha permitido que su obligación de fiscalizar preventivamente se haya manejado con enfoques tan unilaterales y con metodologías tan poco eficaces para conectar derechos constitucionales con políticas y asignaciones presupuestarias tanto por parte del Gobierno Central como del conjunto de entes autónomos y de municipalidades.¹⁷

17 En nuestro primer libro formalmente publicado por la Editorial de la Universidad de Costa Rica, abordamos en profundidad este tema y no he visto planteamientos alternativos de igual seriedad y profundidad desde entonces. Me refiero a *Introducción al análisis de la burocracia pública*, EUCR, 1980, especialmente el Capítulo III: Reforma administrativa: teoría y acción. De unos años antes, publicamos *Hacia la medición de eficiencia y eficacia en la Administración Pública*, Serie “Divulgación de Estudios Técnicos”, No 8, OFIPLAN, 1976. Se trata de planteamientos conceptuales contruidos sobre observación de

La reforma institucional realizada bajo el trasanterior Contralor Luis Fernando Vargas, parece haber apuntado en una dirección correcta en algunos aspectos. Haber integrado en unidades organizativas autocontenidas toda la capacidad de análisis administrativo, técnico-sustantivo y legal, para facilitar por “sectores de actividad gubernativa” las labores y requerimientos unitarios sobre una misma área temática o conjunto de ACTIVIDADES, de auditoría y fiscalización evaluativa, parece una idea conveniente.

El Contralor y Subcontralor no pueden encerrarse en San José, y menos en su edificio. Hemos argumentado muchas veces que no basta con haber trabajado en un cargo público inclusive muchos años, o en la misma Contraloría toda una vida, para adquirir el conocimiento y experiencia sobre procesos públicos. Gran parte de la debilidad de quienes fiscalizan externamente en órganos como la Contraloría y la Defensoría, o en un departamento técnico de la Asamblea Legislativa, es que no conocen a fondo o en carne propia la complejidad de esos procesos en manos de funcionarios “operativos” en ministerios, entes autónomos y municipalidades. Hay que salir al campo, pero no sólo los auditores. Los fiscalizadores tienen que poder hacerlo también. Y los Contralores deben liderar ese estilo que ninguna estructura administrativa u organizativa puede suplir.

Faltan, sin embargo, “estructuras” o unidades técnicas que consideramos importantes y urgentes en dicha Contraloría tanto para realizar mejor sus competencias según las hemos analizado previamente, como para proporcionar un pleno asesoramiento a la Asamblea Legislativa para su mejor control político,

nuestra realidad institucional y política, que no han sido superados o mejorados, aunque tampoco instrumentados. A mi juicio, constituyen un marco referencial o una agenda “pendiente” de validación por otros; nosotros lo hemos validado en nuestra profusa praxis profesional e investigativa.

revisión y adecuación de leyes y formulación de rediseños de país y modelo político para discusión pública.

Los supuestos conceptuales que manejamos para realizar esos análisis de necesidades y viabilidad, son:

- a) En materia de análisis prospectivos, de tendencias del país y de la institucionalidad pública nacional y local requerida, la Contraloría debe involucrarse en un liderazgo técnico acordado con la Asamblea Legislativa a través de un grupo estratégico pequeño pero visionario y de excelente formación interdisciplinaria que posibilite el “otear” el futuro del país con base en las limitaciones que se identifiquen en el presente hacia un sistema político que enriquezca la representación y la participación ciudadanas, la eficacia estatal de un sistema hoy tan centralizado, y con ello acreciente a nuevos niveles la eficacia y funcionalidad de nuestro régimen democrático.¹⁸ También,
- b) Debe estar la Contraloría en condiciones de detectar -por medio de una nueva unidad técnica líder y con sustento en la adecuada y focalizada interpretación de los análisis de auditoría y de fiscalización que otras unidades hagan-, los incumplimientos mayores y menores del marco legal en que las instituciones y los individuos incurren sistemáticamente, de manera que se pueda así exigir cumplimiento por las autoridades y para asesorar también a la Asamblea para un mayor y mejor control político o exigencia de cuentas en cuanto a cumplimientos legales que afectan la racionalidad y eficacia del desempeño estatal y del gasto público –en el ámbito de ministerios, entes autónomos

18 Recuérdese lo que anticipamos atrás, en el sentido de que nuestro más reciente trabajo en la UCR en julio del 2004 examina a fondo las debilidades del país hoy día y explora los cambios de sistema político y Estado que sí requerirían de un cambio de modelo constitucional. No se partiría de cero en tales análisis liderados técnicamente desde la Contraloría en apoyo de la generación de pensamiento político y estratégico al interior de los partidos políticos y, sobre todo, de la Asamblea Legislativa.

y municipalidades sobre todo- y que no permiten alcanzar los objetivos legales de cada institución y de conjuntos de ellas, no resolviéndose así los pequeños y grandes problemas del país en todo campo de actividad.

- c) La Contraloría tiene que tener una presencia regional que hoy día no tiene, a sabiendas de que el Gobierno de la República es tan centralizado y no cuenta desde hace más de doce años con mecanismos de articulación interinstitucional y política del multitudinario conjunto de ministerios y entes autónomos presentes en cada región a través de direcciones regionales y agencias de campo.

No hay así, un nexo sistemático o estable de éstas con las municipalidades tampoco, y menos con organizaciones de la sociedad civil. Alguien tiene que fiscalizar, por lo menos, ese actuar gubernativo en el campo que malogra los mejores preceptos constitucionales sobre Hacienda Pública, y la Contraloría actualmente no lo hace lo cual constituye una sensible omisión.

Recomponer los recursos humanos de la Contraloría para una indispensable presencia regional que hoy no existe, no sería una labor desestabilizadora para el actual personal si se maneja con racionalidad, inteligencia y sentido de la negociación. Además, se puede recurrir a los alcances del Art. 12 de su Ley Orgánica para formar equipos pequeños de trabajo regional fortalecidos con la presencia de funcionarios públicos de ministerios y entes autónomos pero bajo el liderazgo de la Contraloría, o se podrá recurrir a incrementos presupuestarios vegetativos para canalizarlos por el tiempo necesario a aumento de personal profesional en las regiones para fiscalizar con un mayor valor agregado inmediato que lo que implicaría seguir incrementándolo en San José, donde siempre es posible por principio, teoría y presunción pragmática, reordenar técnica y administrativamente el voluminoso personal técnico y profesional hoy disponible para hacer mejor las cosas con base en una nueva visión o enfoques y metodologías de trabajo.

- d) La Contraloría tiene que promover una readecuación de las Auditorías Internas para que adquieran capacidad de trabajar por sectores de actividad, pues como se dijo arriba, poco se logrará fortaleciendo a estas unidades individualmente si no se les lidera para que partan en su trabajo interno de un reconocimiento concreto y claro de las implicaciones externas o sectoriales que las políticas públicas tienen por fuerza que tener sobre el desempeño de cada institución. También la utilización práctica y negociada con el Poder Central de ese Artículo 12 arriba referido para activar equipos de trabajo y medios técnicos y materiales para ponerlos a funcionar en aras de una fiscalización por sectores de actividad, que de paso apoyará la labor contralora y evaluadora de cada Ministro rector de sector sobre los grupos de instituciones bajo su dirección política superior, podría rendir frutos inmediatos que en conjunto y articuladamente con la presencia regional de la Contraloría, permitiría cambios que incidirán en una mayor eficacia gubernativa pues se racionalizarán mucho más los recursos públicos, tanto en su asignación como en su ejecución más ordenadas y unitarias.
- e) Los métodos de trabajo derivados de los enfoques derivados de los planteamientos presentes y que hemos desarrollado conceptualmente desde hace años para controlar y evaluar eficacia y eficiencia en el sector público, implicarán reacomodos técnicos y nuevas prácticas por los técnicos y profesionales de la Contraloría que permitirán en conjunto enfrentar y superar las debilidades que hoy existen y que hicieron posible, en parte, la ocurrencia de los actos de gran corrupción identificados el año pasado, a sabiendas de que es de entender que aquéllos constituyen apenas la punta del iceberg, y que si no hay una atención inmediata pero con visión global y unitaria, y con nuevos métodos, entendiendo y aceptando las implicaciones y exigencias que las pautas constitucionales mayores sobre “vigilancia” y legales sobre dirección y planificación imponen a los “operadores” públicos en posiciones

superiores y de apoyo inmediato, seguirá cultivándose la corrupción.

- f) La Contraloría tiene forzosamente que asumir un papel más proactivo para que el país no dependa de los medios de comunicación en semejante labor fiscalizadora e investigativa sobre la base de indicadores clave de “alerta” en contrataciones que la Contraloría tiene que aprobar en su fase de contratos y apelaciones, y con métodos menos ingenuos, débiles y microanalíticos como los que aplica hoy día.

Una utilización más proactiva también de las Auditorías Internas bajo un liderazgo suyo que requiere o exige de un marco teórico-conceptual de “nuevo cuño” como el que proponemos aquí, y en varios otros medios escritos publicados desde hace años, permitirá detectar antes de que ocurran o lleguen a manos de la Contraloría, anomalías como las descubiertas el año pasado.

Además, una Contraloría agresiva y visionaria podrá proponer a la Asamblea Legislativa ajustes a la legislación actual o nueva legislación para despolitizar sobre todo las estructuras de cúpula de los entes autónomos y fortalecer mecanismos internos de análisis y preselección de licitaciones y adjudicaciones, tal y como existían de manera exitosa antes de los cambios en juntas directivas con la Ley 4-3 y la de Presidencias Ejecutivas, y sobre todo con el Reglamento de ésta que fue mucho más allá de la Ley y confiscó las competencias del Gerente General para dárselas insólitamente al Presidente Ejecutivo. Se trata de hechos que hemos estudiado y que son susceptibles, muchos de ellos, de acciones vigorosas de la Contraloría para erradicarlas sin necesidad de nuevas leyes, sólo mediante excitativas al Gobierno de turno, o iniciativas ante la Sala IV como muy bien ha hecho la Defensoría de los Habitantes en casos calificados, o iniciativas para correctivos legales ante la misma Asamblea Legislativa, como dijimos arriba.

Otras disfuncionalidades no orgánicas o estructurales, las abordamos en otros puntos relacionados.

13. *¿Qué puede pensarse en relación con la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente? ¿Qué modificaciones constitucionales deberían sugerirse para la Contraloría?*

Hemos señalado en todo trabajo previo sea bajo nuestra propia responsabilidad académica o bajo el alero de nuestras obligaciones docentes e investigativas con la Universidad de Costa Rica, que el país necesita urgentemente, primero, enderezar su rumbo en cuanto al modelo de país entronizado en la misma Constitución pero tan incumplido en la praxis precisamente por un Estado-aparato que nunca ha actuado con la visión unitaria y de acción integral que la CP delineó.

Ha sido nuestra constante posición pública durante muchos años, la de que pensar en un cambio de modelo constitucional sin haber examinado exhaustivamente por qué hemos fallado tan aparatosamente en instrumentar el extraordinario modelo-país consagrado desde 1949 en la Constitución vigente, es hacer como el avestruz cuando en realidad la situación de relativa ingobernabilidad y de crisis que vive Costa Rica exige que todos, absolutamente todos los actores responsables de ésta por comisión u omisión, demos la cara por nuestra inoperancia producto de incumplimientos y negligencia.

Aun reconociendo los rasgos disfuncionales del modelo centralizado y presidencialista que distinguen a nuestro sistema político, este “enderezamiento” de rumbo se lograría pues el marco constitucional y legal superior disponible lo permite sin mayores problemas, requiriendo sólo un cambio de visión y de actitud de nuestras clases dirigentes en partidos políticos, en la Asamblea Legislativa, en las municipalidades, en el Gobierno mismo, en los más influyentes grupos de interés; y, sobre todo, por parte de la Contraloría General de la República si sólo exigiera de nuestros gobernantes como debió hacerlo desde 1974 en que se dio la Ley de Planificación Nacional, para lograr un mucho mejor y mas ordenado ejercicio del poder político.

O, si la Contraloría asesorara como debe a la Asamblea Legislativa para que ésta pueda

ejercer un control político realmente efectivo y dinámico sobre el Gobierno y sus instituciones.

O, si la Defensoría de los Habitantes también indagara y “exigiera” con su Magistratura de influencia, como debe y puede, y en estrecha articulación con la propia Contraloría y Asamblea Legislativa.

Logrado un enderezamiento de rumbo político del país y directivo del Estado, conviene entonces plantearse el asunto de si el sistema político que nos caracteriza es el mejor para fortalecer el “modelo” de democracia mucho más representativa y participativa, en consecuencia más funcional, dinámica y efectiva que funciona en otros países más desarrollados, sobre todo aquellos con regímenes parlamentarios, y federales o realmente descentralizados

Si se quiere, sin embargo, avanzar seriamente hacia un modelo que acreciente la gobernabilidad en todo sentido, ello exige reconocer ciertos factores que habría que confrontar del sistema político actual:

- a) que el Poder Central no tenga la hegemonía total y conclusiva de decidir sobre la totalidad del nivel de bienestar de la población ya que una sola mala o arbitraria decisión suya puede arruinar al país;
- b) que el ciudadano adquiera un mayor protagonismo en todo ámbito y nivel de las estructuras políticas e institucionales en que se organizaría horizontal y verticalmente el poder político en el sistema con miras a ampliar los espacios de representación y de participación políticas. Ello, sólo puede hacerse mediante reformas constitucionales, las cuales pueden ser parciales o integrales; en este último caso, se haría necesaria ciertamente, la instalación de una Asamblea Constituyente.¹⁹

19. El tema lo exploramos profundamente según adelantamos páginas atrás, en nuestro trabajo o estudio patrocinado y publicado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR en el 2005, *Evolución, actualidad y proyecciones...* referida previamente.

Nuestra preocupación fundamental es estratégica y de viabilidad del deseable proceso. Veríamos como fundamental que la Asamblea Legislativa, con el incondicional y confiable auxilio tecnocrático y “políticamente” neutral de la Contraloría General de la República, lograra primeramente producir la discusión y consenso nacional alrededor del “modelo” de país y de sistema político deseado y viable. Después de esto, se podría entrar de manera más sustentada y comprometida, además de dinámica o fluida, a transformar ese modelo en las reformas legales o constitucionales requeridas, con claridad de visión de hacia dónde llevarán éstas.

No vemos, por otro lado, cambios constitucionales a la Contraloría todavía. Esta, según hemos analizado, puede ser mucho más con sus actuales fundamentos constitucionales y legales.

14. *¿Es posible agilizar los mecanismos de contratación administrativa y no paralizar las adquisiciones o contrataciones que producen las constantes apelaciones a que se ve sometida la Administración?*

La contratación administrativa está regulada en la Ley de Contratación Administrativa, y puede variarse con la debida sustentación que una Contraloría agresiva y creativa puede hacer ante la Asamblea Legislativa. El anterior Contralor Luis Fernando Vargas propulsó y dejó elaborado un proyecto de reformas a esta Ley que habría que revisar y evaluar. Nuestra estrategia de revisión implica abordar a fondo lo que la LGAP ha venido a establecer como actos, procedimientos y nulidades pues es una principal causa de apelaciones.

La Contraloría, por otro lado, debe exigir de las instituciones que se preparen para lograr que la programación de compras, por ejemplo, para el año siguiente la puedan tener lista desde septiembre que es cuando presentan sus anteproyectos de presupuesto a la Contraloría, y no en enero o febrero de cada año, como ocurre con una mayoría de ministerios y muchos entes autónomos. Si esto se hace así, las grandes y medianas licitaciones podrán tramitarse desde

enero o febrero y no en abril o mayo o junio como ocurre hoy día, y las impugnaciones manejarse entonces con más holgura. Las instituciones podrán así defenderse con inventarios en compras de equipo, medicinas, etc. El asunto es más de enfoque y operativo, que legal.

Tal Contraloría proactiva sería, así, una aliada de la buena y sana administración, y no un órgano ajeno a las tribulaciones de los administradores.

15. *¿Qué propuestas serían útiles para reformar el sistema de fiscalización? ¿Qué cambios deberían realizarse para optimizar la relación y la supervisión de la Contraloría respecto a las auditorías institucionales?*

Reiteramos que la Contraloría de segundo piso es inocua y perjudicial, si el primer piso no está sustancialmente clarificado y fortalecido, y ello requiere de una presencia constante de la Contraloría aun en lo que debe ser su “vigilancia” proactiva del desempeño de las Auditorías Internas.

A lo anterior hay que incorporar como también anticipamos atrás, la colaboración de otras unidades que hacen control y evaluación, o que deben hacerlo con visión de conjunto, como las Contralorías de Servicios, las Unidades de Planificación y de Presupuesto, articuladamente con las Auditorías Internas.

La Contraloría tiene que decidirse a hacer, sin que medien nuevas leyes o normas, esa **fiscalización preventiva de conjunto por sectores y regiones de desarrollo** y con sustento en planes de largo, mediano y corto plazo sencillos y prácticos para su evaluación, articuladamente con los de las municipalidades en cada cantón, e **informar sobre ello constantemente a la Asamblea Legislativa** vía las distintas comisiones encargadas del control político –o recompuestas como correspondería- de los sectores de actividad gubernativa.

Además, es útil revisar en y con apoyo de la Asamblea Legislativa, las leyes de Contratación Administrativa, de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, de Control Interno y la propia Ley Orgánica de la Contraloría, así como aspectos básicos sobre actos y nulidades de la propia Ley General de la Administración Pública que son los que provocan tantas apelaciones por meras formalidades, y ello con miras a impulsar un nuevo ordenamiento mucho más coherente y unitario en el sentido en que hemos preconizado a lo largo de este estudio. La Ley de Concesiones también amerita una revisión a fondo, sabiendo en principio que la estructura administrativa configurada es inocua pues cuenta con un órgano superior político con los ministros más atribulados del Gabinete, y con una Secretaría Técnica o Ejecutiva sin verdadera capacidad de acción. Se trata de un órgano adscrito al MOPT, cuando debería ser un ente totalmente autónomo (en lo administrativo, por supuesto, no en materia de gobierno) para que adquiriera una funcionalidad y dinámica institucional que no es posible en el órgano hoy definido tan rígidamente en esa Ley.

Sobre las auditorías institucionales, nada se está haciendo ni se ha hecho en treinta años para fortalecer su visión y capacidad de acción, a pesar de la muy buena y fuerte Ley de Control Interno No. 8292 del 2002.

De nuestros análisis de situaciones de realidad alrededor de auditorías institucionales, nos queda claro que éstas deben tener un papel más determinativo en las instituciones. Si bien deben ellas apoyar al órgano superior –el ministro o la respectiva junta directiva de ente autónomo-, dependen mayormente en su proyección y normatividad de la Contraloría General de la República. Las auditorías internas aun no se proyectan mayormente en el control de eficacia de los procesos de dirección en cada institución, tal y como manda el Art. 21 de la Ley de Control Interno, y garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones en cada ente según Art. 8 de la misma Ley. Dichas auditorías tienen que garantizar al ciudadano la actuación del jerarca conforme a la ley y la técnica, y a prácticas sanas.

Tal rol, sin embargo, será imposible de realizar para lograr una mayor eficacia de cada institución y resolver con ello los problemas del ciudadano, si no se reconoce por toda Auditoría y por la Contraloría misma, que se debe trabajar con visión sectorial y regional según planteamos atrás, ya que lo que una auditoría pueda hacer de bueno al interior de su institución, no es seguro –y lo decimos con probada evidencia– que ello mejorará la vida del agricultor, o del pobre, o el manejo del ambiente para todos, o el desarrollo industrial, turístico, o la educación y la salud, por citar algunos ejemplos. ¿Por qué?

Lo que cada Auditoría logre mejorar en cada institución, sólo permitirá que ésta haga mejor las cosas, pero no que se articule e integre mejor en sus análisis, definición de prioridades y políticas, y asignación de recursos, integrada o articuladamente con las demás instituciones de cada sector. En consecuencia, cada una seguirá llegándole a segmentos o unidades de esa población pero según su mejor criterio arbitrario, unilateral, complicándole la vida a los habitantes-usuarios pues nunca lograrán estos que las instituciones vinculadas en campos homogéneos de actividad –o sectores de actividad según les llamo– aúnen visiones y esfuerzos para resolver integral y simultáneamente tales problemas o necesidades de dicha población usuaria.

Si esto no se entiende, puede un Contralor o Contralora empezar a fortalecer a dichas auditorías internas, y nunca contribuir en serio a la solución de los problemas o necesidades y derechos constitucionales de los habitantes en lo que son las demandas integrales y unitarias de éstos, en cada campo de actividad.

Además, las auditorías internas requieren de una mayor independencia para apoyar al órgano jerárquico superior, pero también para fiscalizarlo y al resto de cada institución. No deberían las auditorías depender, por ejemplo, para sus propios análisis jurídicos de las direcciones o unidades jurídicas de la institución, pues éstas son sin duda alguna unidades “interesadas” en satisfacer las necesidades de

“administración fluida” de los órganos superiores, sean estos la junta directiva o el ministro, el presidente ejecutivo o el gerente general.

Toda auditoría interna debería llegar a tener su propio asesor jurídico, autónomo de la unidad jurídica de la institución, pues muchos aspectos legales que aquélla debe observar o interpretar, no deben sujetarse a la única capacidad técnica-legal instalada en dicha unidad legal de la institución, sino en una visión de asesoramiento propio de la auditoría. Aquí, la Contraloría tiene una lucha que promover ante los respectivos jerarcas.

Por otro lado, las auditorías internas deben ser vistas por la Contraloría, y activadas, como el primer punto de fiscalización efectivo de cada ente. Esto implica que sean ellas tomadas en cuenta por ésta, para efectos de una revisión y dictamen preliminar del respectivo PAO institucional y presupuesto anual antes de su envío a la Contraloría en septiembre de cada año para su revisión y autorización. Debe la Contraloría, asimismo, preocuparse de remitir sus observaciones o pre-dictámenes sobre dichos instrumentos programáticos, no a los jerarcas de la institución –al Ministro o a la Junta Directiva– sino a la auditoría interna para que sea ésta la que pida cuentas o las rectificaciones del caso, y se vea con ello fortalecida en su independencia institucional y técnica.

Organizarlas sectorialmente a través de un mecanismo tipo comité permanente, ayudará mucho a enriquecer su visión sectorial para un mejor trabajo institucional o al interior de cada institución, y para apoyar al Ministro rector respectivo en una más eficaz fiscalización del desempeño y resultados sectoriales que el Ministro y el Presidente de la República hayan establecido vía planes o directrices.

En este sentido, constituirían un importante complemento a lo que deben ser las oficinas de planificación sectorial contempladas en la Ley de Planificación Nacional de 1974 para apoyo de los ministros rectores, según Capítulo IV. Permitirá ello también, contar con una visión de auditoría más articulada, solidaria y mejor sustentada con el criterio y experiencia de varios jefes auditores, para identificar y sopesar las grandes contrataciones administrativas

de una o varias de las instituciones del sector, de manera que ello no escape a la atención política del Ministro rector, pues éste tendrá que responder –de aplicarse este sistema de dirección como lo referimos aquí con sustento en la LGAP- ante el Presidente, la Asamblea Legislativa y la misma Contraloría, además de ante la opinión pública y los grupos de interés del sector o de otros sectores interesados, por la eficacia, la rendición de cuentas y la transparencia del desempeño y del manejo de recursos de todas las instituciones de su sector o ramo.

16. *¿Rinde cuentas la Contraloría a los costarricenses?*

Hemos abordado este tema de fondo en la discusión sobre cómo mejorar el gasto público desde la Contraloría, cómo mejorar su fiscalización preventiva y durante la ejecución de presupuestos, cómo apreciar su reestructuración reciente y cómo mejorarla, cómo rinden cuentas las instituciones, etc.

La Contraloría parece “rendir cuentas” pero sólo en una dimensión global y constitucionalmente prescrita –su Memoria Anual-, pero que no alcanza el nivel de condicionalidad legislativa que la haga más interesante e incisiva para efectos de la misma Asamblea y del pueblo en general: dicha Memoria Anual debe cumplir esa obligación elemental de rendir cuentas, pero de una manera global, unitaria e integral sobre cómo la “Hacienda Pública” ha logrado vía gasto público presupuestado y ejecutado, alcanzar o no los objetivos políticos y legales que se propusieron un año antes. Ahora también, debe hacerlo en los momentos en que la Ley No. 8131 exige dictámenes tanto de liquidación de los presupuestos públicos como de evaluación de la ejecución sobre “la marcha”.

Son todos estos, momentos en que la Contraloría debe tener clara conciencia de que no sólo se trata de evaluar el desempeño y gasto de los “sujetos pasivos” sometidos a su fiscalización, sino de su propia responsabilidad en el ejercicio eficaz de dicha fiscalización, la cual debería permitir al país, y a la Asamblea en particular, reconocer con

claridad cuáles son las sugerencias correctivas que los Diputados han de considerar por parte del Contralor y de la Contraloría como tal para “el mejor manejo de los fondos públicos” (Art. 184.3, CP).

El Contralor, Subcontralora y los Gerentes de Área según organización actual, deben mantener como afirmamos en un punto anterior, una relación constante con las Comisiones legislativas, que sea realimentadora no sólo de problemas importantes sobre la marcha que la Contraloría identifica del Gobierno o de sus instituciones, y de las municipalidades, sino también para reportar sobre incumplimientos de leyes tal y como también enunciamos antes, todo lo cual podría llevar a las Comisiones a pedir cuentas oportunas a Ministros rectores y a otros jerarcas de entes, y a activar procesos de revisión de leyes que ameritan correctivos inmediatos, o bien exigencia de cuentas, de nuevo, a Ministros rectores y jerarcas sobre tales incumplimientos y las consecuencias que estos tienen en el desempeño y resultados alcanzados.

Cuentas, hay que darlas constantemente.

Los momentos concretos en que se particularice tal acción, deben corresponder a los referidos previamente sobre la Memoria y dictámenes fijos y coyunturales. Téngase presente también el mecanismo que sugerimos previamente en cuanto a promover y lograr la Contraloría en su apoyo, una participación sistemática de la sociedad civil en su sede en San José y en sus eventuales oficinas regionales, para informarse por un lado, y asesorar por otro, sobre las vicisitudes e inquietudes propositivas de la sociedad civil. Aquí también, la Contraloría podría construir un conjunto de foros adecuados para rendir cuentas permanentes ante grupos validados y representativos de esa sociedad civil, sin ceder por supuesto en el ejercicio independiente de sus competencias, y sin descuidar en absoluto el papel auxiliar a la Asamblea que espero haber pormenorizado detalladamente a lo largo del cuestionario, cómo debe ejercerse en formas no intentadas hasta ahora.

17. *¿Cómo puede el Estado recaudar mayores ingresos fiscales? ¿Cuáles controles debe implementar?*

Estratégica y globalmente, debe quedar claro al lector que la Contraloría tiene mucho que aportar si sólo cumpliera correcta y agresivamente con su obligación según el Art. 25 Potestades sobre control de ingresos y exoneraciones, y exigiera del Gobierno las acciones correctivas o reivindicativas que diversas leyes le imponen en materia de recaudación de ingresos tanto en el ámbito tributario como en el aduanal.

Casi todo Gobierno siempre proclama medidas heroicas para recuperar la “soberanía” y efectividad en estos campos, sólo para comprobarse en la praxis que se trata de medidas cosméticas que nunca han llegado a la verdadera raíz de estos males, o sea a desbaratar las redes nocivas que al interior de la burocracia pública misma y alrededor de ésta, pululan para usufructuar del contrabando, la subfacturación, la evasión en el pago de los impuesto de ventas y de la renta. O, simplemente por la inopia o incapacidad e indolencia de las instituciones y funcionarios en cuanto a cobrar o recaudar como se debe, tales ingresos.

La Contraloría debe actuar más rigurosamente sobre el análisis de las causas de la baja recaudación fiscal y tributaria, y hacerlo en franco sustento de la Asamblea Legislativa por el rol legislador y de control político incuestionable que ésta ostenta, aunque no lo ejerza como debía. Un apoyo estratégico de la Contraloría, puede posibilitar un cambio radical y permanente de la Asamblea en este sentido, para bien del país.

En la certificación de ingresos prevista cada año, la Contraloría puede dar un paso adelante y ser más incisiva y dedicar esfuerzos –ya publicó un libro costoso en el 2003 sobre la materia- y recursos a la investigación objetiva y profunda de cómo evitar las evasiones tributarias, y asesorar en este campo al Ministerio de Hacienda al igual que a las instituciones que generan ingresos voluminosos por cobro de tarifas o cánones (como el IMAS con los moteles, y la CCSS con cuotas patronales).

Igualmente, puede ser más rigurosa en la denuncia ante la Asamblea Legislativa de estas negligencias y situaciones que todo Gobierno ha permitido, para sugerir o sustentar intervenciones legislativas de control político exhaustivo y crítico sobre el Ministro de Hacienda y los jefes que tienen ministerios o encabezan entes autónomos con atribuciones de recaudación de impuestos o cánones y que lo hacen tan mal, pero que hoy día no responden por ello pues ni dicha Asamblea ni la misma Contraloría los emplazan o denuncian. Igual ocurre con las municipalidades.

Insistimos en que la Contraloría puede lograr mucho más del Gobierno y de las municipalidades en materia de una mayor efectividad en la generación de ingresos, si sólo adoptara el enfoque global y estratégico que le permita recomponer al máximo sus capacidades técnicas y metodológicas al amparo de su Ley Orgánica y de las otras en este estudio referidas que le complementan atribuciones y obligaciones.

Los Arts. 25 y 37.1 de su Ley Orgánica, son contundentemente claros en este sentido y respaldan esta interpretación que proporcionamos.

18. *¿Tiene la Contraloría mecanismos y normas legales para el ejercicio de un control fiscal eficiente y eficaz respecto de las Municipalidades del país?*

El Área de Servicios Municipales parece tener el personal profesional suficiente, como todas las demás Áreas, sin anticipar “reacomodos” o ajustes a la organización actual según puede desprenderse de nuestro abordaje claro de que con el enfoque y metodologías adecuados, de nuevo cuño que propugnamos, las cosas se pueden hacer mucho mejor reordenando internamente la organización.

Con el debido cambio de visión y enfoques, y metodologías de trabajo, sostenemos que con el personal actual y con las normas legales vigentes, la Contraloría puede mejorar de manera radical su trabajo con las Municipalidades.

¿Respaldos legales excelentes inaplicados hasta el día de hoy? Ley de Planificación Urbana de 1968, la cual es muy clara en cuanto a

planes reguladores cantonales y participación de los habitantes del Cantón para conocerlos y pronunciarse sobre ellos; Ley de Planificación Nacional de 1974, que establece articulaciones hoy inaplicadas entre municipalidades y entes ministeriales y autónomos del Gobierno, en el ámbito de regiones y cantones; Código Municipal, con disposiciones muy ricas y claras sobre articulación entre Municipalidades, entes nacionales, y Concejos de Distrito. Ley No. 8131 del 2001, que obliga a las Municipalidades a elaborar un plan de desarrollo en cada Cantón y presentarlo a la Contraloría para su aprobación.

Finalmente, la articulación de la Contraloría con las auditorías internas municipales es débil, pero puede tornarse –y debe tornarse– mucho más sistemática y vinculante, de manera que el resultante sistema de fiscalización en el ámbito municipal produzca efectos positivos para reducir corrupción e impulsar el desarrollo económico del país, en formas hoy totalmente desatendidas.

Todo lo que requiere, a nuestro juicio, es un cambio de enfoque y métodos de trabajo bajo el liderazgo adecuado de un Contralor que sepa lo que está hablando.

El Voto No. 5445 de junio de 1999 de la Sala IV sobre autonomía municipal, lo hemos estudiado a fondo y es una joya de posibilidades para lograr, desde una Contraloría visionaria e informada, las articulaciones arriba enunciadas sin incurrir en conflictos constitucionales o legales. En todo caso, la Contraloría no puede imponer ciertas regulaciones, pero sí motivar ciertas reacciones de los “sujetos pasivos”.

19. *¿Podría contribuir la Contraloría a promover y lograr un fortalecimiento en favor de las Municipalidades del país?*

El mantener el actual sistema político e institucional –el más centralizado y presidencialista de América Latina– funcionando, afecta negativamente lo que sería una más rica representación y participación políticas del ciudadano que se da en sistemas parlamentarios y federales exitosos. Sostenemos que América Latina ha dado muestras de mayor madurez y audacia políticas que Costa Rica pues se ha

descentralizado mucho más, pero más formal que fácticamente y entonces esos “modelos” no funcionan efectivamente y ningún país de estos ha logrado que esa “mayor democracia” implique un “mayor desarrollo”. La eficacia de esos modelos antagónicos al costarricense, hay que verla ejemplificativamente en los países del Norte, donde sí funcionan muy bien pues allí la realidad jurídica coincide con la realidad política e institucional de los procesos.

El centralismo y presidencialismo vigentes, sin embargo, podrían funcionar mucho mejor si hubiera voluntad estricta de quien llegue a la Presidencia de la República, o si la Contraloría General de la República exigiera como debe el cumplimiento de aquellas normas superiores que obligan a un comportamiento más racional, ordenado y disciplinado del Gobierno. Pero, siempre existirá en un sistema como el actual el factor “erraticidad”, en el sentido de que aquellos logros o dinámica mayor dependerán de qué gobernante llega, o de qué Contralor tengamos.

El modelo institucional de Estado requiere de grandes transformaciones, todas encaminadas a transferir competencias, recursos y capacidad de generación de bienes y servicios hoy en manos de instituciones del Poder Central, a ámbitos inferiores, en donde la provincia o región debe de adquirir una fisonomía y organicidad cuasigubernativa o gubernativa por derecho propio en el mejor espíritu del modelo federal. Los recursos humanos hoy voluminosos y capaces, y los presupuestarios, ya se encuentran mayormente en las regiones, cantones, distritos y asentamientos, pero pertenecen a ministerios e instituciones autónomas nacionales.

Son ellos, la masa crítica sobre la cual se puede recomponer todo un nuevo modelo de institucionalidad pública descentralizada realmente y donde la participación fiscalizadora del ciudadano sea una realidad; y en el que el Poder Central asumiría una configuración competencial más reguladora como estructura central tutelar de Gobierno, que prestaría de servicios en todo el país. Las municipalidades podrían emerger en este contexto como gobiernos cantonales efectivos y dinámicos, pero también

contrapesados por reformas políticas, electorales e institucionales de gran calado, pues sabemos que no bastaría con darles más dinero o capacidad tributaria propia, separar las elecciones de regidores de aquellas presidenciales, más otras reformas aisladas. Ya el Código Municipal permite que las municipalidades puedan alzar “vuelo” mucho más allá de donde se han ubicado hoy, pero falta visión y liderazgo político y tecnocrático para reconocer cómo y para atreverse a confrontar al Poder Central en tal deseable escenario.

Por otro lado, la estructura constitucional y legal disponible en el país permite, en una dimensión superior de ese ordenamiento según hemos señalado previamente, que el Estado, el Gobierno y sus instituciones incluido el régimen municipal, pudieran funcionar más efectiva y responsablemente, YA. El problema de fondo, insistimos, es que muy pocos líderes políticos y de opinión han querido reconocerlo así y le han dado la espalda a ese excelente marco legal superior que permitiría comportarnos como país de Primer Mundo, y en tal omisión lo que prevalece es el reino de los intereses particulares y de las muchas leyes particulares que han respondido a intereses muy unilaterales de grupos, todas las cuales han venido a crear un universo difuso y fragmentado de normas, órganos, mecanismos, muchos de ellos contradictorios y confrontativos, que en su “total conjunto” confunden y fragmentan la visión y el accionar de las instituciones y de los habitantes.

De nuevo: si bien esta erraticidad se puede subsanar en el plazo inmediato con una voluntad férrea de una Contraloría de la República y de una Asamblea Legislativa adecuadamente respaldada por ésta en una labor también de nuevo cuño en control político, reiteramos lo dicho párrafos atrás en el sentido de que la situación dependería mucho de la voluntad y determinación de tales actores que vienen y van, y no estrictamente de un cambio radical de sistema político e institucional sustentado en modelos y bases constitucionales y legales distintas, menos aleatorias y coyunturales.

En tal sentido, la Contraloría puede hacer mucho, ya, para impulsar un fortalecimiento

municipal pero con visión de conjunto en su condición de modalidad institucional representativa del Estado costarricense en el ámbito cantonal: la Contraloría aprueba los presupuestos municipales, y aquellos de entes autónomos nacionales. Esto, ya permitiría promover esfuerzos “técnicos” muy bien sustentados al interior de la Contraloría para lograr que los equipos por Área se “hablen” entre sí y puedan, bajo el liderazgo del nuevo Contralor y aplicando un marco teórico-conceptual y analítico que hoy no se tiene, lograr por varias vías que tales instituciones se vean obligadas a su vez a “conversar” y ponerse de acuerdo en las cosas que por mandato constitucional y legal superior, no pueden seguir andando al garete desde el punto de vista de la OFERTA DEL GOBIERNO POR UN LADO, Y LA OFERTA MUNICIPAL POR OTRO, para solucionar problemas del habitante que en lo concreto, son enfrentados en la praxis en términos de prestación directa de bienes y servicios, en el ámbito cantonal, en el distrital, y últimamente en el de asentamientos humanos concretos, sean estos urbanos o rurales.

Tales vías, dentro de una estrategia contralora clara e integral serían, entre otras referidas en nuestro trabajo del 2004 realizado en el IICE, *Evolución, actualidad y prospecciones...*:

- i) inducción ante las instituciones dichas mediante la normativa que la Contraloría puede emitir para formular PAOs y presupuestos, de que establezcan encuentros que les permita visualizar mucho más unitariamente las necesidades de la población en cada Cantón –regionalizando los presupuestos y los procesos para formularlos- y las mejores formas posibles de satisfacerlas acercando o articulando mejor la oferta de entes nacionales con aquella de cada municipalidad
- ii) exigiendo la aplicación del Código Municipal, que concede iniciativa a los Concejos de Distrito para ejercitar una proactiva articulación entre la oferta municipal y la de tales entes nacionales en el ámbito de cada distrito
- iii) promoviendo creativa y agresivamente los estudios que sustenten ante el Poder Central

la viabilidad de realizar una mejor prestación de bienes y servicios públicos hoy en manos de ministerios y entes autónomos si se convienen modalidades previstas en el Código Municipal como las sugeridas arriba, para que muchas actividades puedan ser acordadas con nuevas empresas y establecimientos municipales creados y hechos a satisfacción de ambas partes para infundirle nueva dinámica y eficacia a servicios públicos hoy anquilosados y crecientemente ineficaces en manos de “funcionarios” e instituciones nacionales cada vez más rígidas y distantes de las necesidades crecientes de la población.

- iv) asesorando a la Asamblea Legislativa para encontrar nuevos rumbos y basamentos legales, o bien constitucionales, que permitan un abordaje más global e integral como hemos dicho, del tema de la descentralización territorial lo cual el exige una visión clara sobre modelos políticos que ofrecen éxito en el mundo, particularmente aquellos federales que incorporan un nivel intermedio de gobierno como lo es el estatal, provincial o regional (USA, Alemania, Canadá, Australia, en una medida más “ligera” Italia).

CONCLUSIÓN

No son varias, sino una única y simple conclusión pues el presente artículo es claro en su discurso en cuanto a cuáles son los principales problemas del sistema y praxis de fiscalización integral –exigencia y rendición de cuentas– prevalecientes en Costa Rica, y cuáles las acciones fundamentales para dar un gran salto sin tener que supeditarse a una reforma constitucional o legal: adoptar el enfoque correcto para interpretar y ejercitar el rico marco jurídico disponible y vinculante.

Debe ser notorio para el lector, que nuestro análisis de situación sienta las bases legales y sociopolíticas, además de institucionales, de lo que es ya un ordenamiento constitucional y legal superior que sin mayores vicisitudes interpretativas, permite avanzar

enormemente en nuevas prácticas que garanticen una inmediata transparencia y eficacia administrativas en punto al tema de rendición y exigencia de cuentas.

El factor más significativo, es el pertinente a la visión desarticulada que tantos tienen sobre el sistema normativo que nos rige. Basta con entender las implicaciones del artículo 10 de la Ley General de la Administración Pública, sobre conexividad de las normas legales encaminadas a dilucidar un mismo objetivo común aunque se encuentren dispersas o contenidas en distintos cuerpos legales, para que se entienda cómo entender y ejercitar ese sistema normativo que nos rige en todo campo de la vida, y en particular en éste de la exigencia y rendición de cuentas. Si esto no se tiene claro, se seguirá incurriendo en análisis sesgados por incompletos y desinformados, y se seguirá clamando por nuevas leyes que produzcan la transparencia administrativa que hoy en la praxis de los procesos públicos y sociales no existe, dando así la espalda a una realidad jurídica que da para mucho más de lo que le reconoce la mayoría y, peor aún, de lo que esa mayoría ejerce de ella.

Este artículo, basado en la investigación del 2005 en el IICE, proporciona un sólido conjunto de evidencias legales, sociopolíticas y empíricas que fundamentan sólidas, valientes y decididas decisiones y acciones de las diversas autoridades gubernativas de los tres Poderes fundamentales más del mismo Tribunal Supremo de Elecciones, para lograr que partidos políticos, individuos, organismos fiscalizadores, legisladores, grupos de interés, analistas y medios de comunicación, lleguen a tener claro por qué sigue el país *enclochado* en materia tan esencial para un mayor desarrollo integral, inclusive en el período electoral conducente a las elecciones del 2010 en que este artículo ha sido producido de cara a las grandes y recurrentes omisiones en éste y otros campos en los que los partidos políticos han vuelto, por desgracia para Costa Rica, a incurrir. Todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Justo, "Reforma del Estado. Descentralización y Participación Ciudadana", San José, UCR, mimeo, 1996
- "Estudio de evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado. El caso de Costa Rica (1989-1994), CLAD, mimeo, San José, 1994
 - *Lo público y lo privado: un análisis económico de los servicios públicos*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, conferencia, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 7 octubre del 2002
- Andrea, Jolly y Stewart, "Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento", Siglo Veintiuno, Editores, 1987, Madrid
- Almond and Powell, "Comparative Politics. A developmental approach", Boston, 1966
- Almond and Verba, "The civil culture", Princeton, N. J., 1963
- Anderson, Charles, "Politics and economic change in Latin America", Princeton, N. J., 1967
- Annual Conference of European Group of Public Administration, "Governance and Accountability-A Shift in Conceptualisation", September 2004, Ljubljana, Slovenia
- Asamblea Legislativa, Múltiples autores, "Hacia un Nuevo siglo. La cuestión de una Asamblea Nacional Constituyente", San José, 1997, Compilación
- Baker, R. J. S., "Administrative theories and public administration", London, 1972
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Panorama general*, Washington, D. C., 2001
- BID, "Descentralización fiscal", Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994
- Brown and Steel, "The administrative process in Britain", London, 1979
- CEPAL, "Aspectos administrativos de la planificación", Documentos de un seminario, Nueva York, ONU, 1968
- "Las empresas públicas en América Latina: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", en Naciones Unidas, Boletín Económico para América Latina, Vol. XVI, No. 1, Primer Semestre 1971, New Cork
 - "Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina", Santiago de Chile, No. 169, 1974
 - "El pacto fiscal", Santiago de Chile, 1998
- CLAD, "Aspectos administrativos e institucionales del desarrollo regional. Conclusiones de una investigación comparada", Caracas, mimeo, 1983.
- "Formación de administradores para el sector público en América Latina", 1979, Editorial Arte, Caracas.
 - "Administración regional en América Latina", Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1976.
 - "Las empresas estatales en América Latina", Editorial Arte, Caracas, 1979.
 - "Proyecciones sobre el papel de la administración pública en la década de los 80. América Central, México y el Caribe", Primera mesa redonda, Santo Domingo, mimeo, 1980.
 - "Gobierno y empresas públicas en América Latina", Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1978

- Contraloría General de la República: Circular No. 8270 de agosto del 2000, sobre aspectos legales y técnicos sobre el sistema planificación-presupuesto de entes y órganos públicos; Directriz D-001-2004 DFOE sobre Circular No. 8270, más un sinnúmero de documentos y dictámenes revisados de su página de Internet, varios de ellos citados a lo largo del estudio presente, así como sus Memorias Anuales desde 1996.
- COREC, Comisión de Reforma del Estado Costarricense, "Reforma del Estado en Costa Rica", San José, 1991
- Crozier, Michel, "The bureaucratic phenomenon", Chicago, 1964
- Farley, Rawle, "The economics of Latin America. Developmental problems in perspective", New York, 1972.
- Defensoría de los Habitantes, *Informes Anuales*, San José, 2002; 2003.
- Dubnick, Melvin, "Accountability and ethics: reconsidering the relationships", in *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, NY, Marcel Dekker, 2003.
- Dye, Thomas, "Understanding public policy", N. J., Prentice Hall, 1975
- Eastman, Jorge Mario, "Hacia una descentralización real", Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1982
- Fesler, James W., "Public administration. Theory and practice", Prentice-Hall, Inc., New Jersey, USA, 1980
- Grindle, Merilee (Ed.), "Politics and policy implementation in the Third World", New Jersey, 1980
- Hill, Michael, "The sociology of Public Administration", London, 1972
- Henry, Nicholas, "Public Administration and Public Affairs", N. J., 1989
- Hewitt de Alcántara, Cynthia, "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, Suiza, 2003, PNUD.
- Hood, Christopher, "The limits of administration", John Wiley & Sons, London, 1976
- Instituto Nacional de Administración Pública, "Congreso iberoamericano sobre sociedad, democracia y administración", Madrid, 1985
- Jiménez Castro, Wilburg, "La reforma administrativa, la reforma del Estado y la privatización de instituciones, empresas y programas públicos", Editorial EUNED, San José, 2000
- "Administración Pública para el desarrollo integral", México, 1975
 - "Préstamos y programas de ajuste estructural", Editorial EUNED, 2000
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, "Política y Administración", Madrid, Editorial Tecnos, 1970
- Kaufmann, Daniel, "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", Perspectivas, Instituto del Banco Mundial, Washington, 1998
- Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", Revista Finanzas y Desarrollo, Julio de 2000, en Internet
- Leemans, Aren, "Cómo reformar la administración pública?", México, Fondo de Cultura Económica, 1977
- Meoño Segura, Johnny, "Hacia una Administración Pública eficaz para la

década de 1980”, OFIPLAN, San José, mimeo, 1980

- “Administrative change and reform in Latin America: a study of the nature and justificatioin of reform proposals”, Londres, Tesis Ph. D., 1984
- “Criteria for an understanding of underdevelopment in Latin America”, tesis conducente a Maestría, Manchester, 1974
- “Regionalización socio económica y administrativa”, OFIPLAN, San José, 1978, mimeo
- “El proceso de planificación integral en Costa Rica. Una propuesta al Ministro”, San José, 1976/77, OFIPLAN
- “El proceso de dirección y planificación integral en Costa Rica. Lineamientos políticos, técnicos y administrativos para fundamentar la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Dirección y Planificación”, Sa José, MIDEPLAN, mimeo, 1983
- “Introducción al análisis de la burocracia pública”, Editorial UCR, San José, 1980
- “Administración Pública. Teoría y Práctica”, Editorial UCR, San José, 1980, 2ª. Edición 1986
- “Reflexiones sobre planificación, desarrollo y administración pública. 15 años en la página 15 de La Nación”, San José, Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1988
- “Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas”, San José, Ediciones Guayacán, 1988
- “Desarrollo rural bajo el prisma del Programa UNIR”, en Revista Perspectivas Rurales, Heredia, 1998, UNA
- “Notas sobre un modelo político-administrativo eficaz para el siglo XXI. Dirección integral del desarrollo: el caso de Costa Rica”, en Revista Perspectivas Rurales, UNA, Heredia, 1998
- Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?, Editorial Tecnológica, Cartago, 2001
- “Administración política del desarrollo en América Latina”, FLACSO, San José, 2003
- “Planteamientos de un especialista en asuntos públicos sobre el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública”, Revista Ciencias Jurídicas No. 101, San José, 2003
- y otros, “Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza”, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Noviembre 2002.
- *-La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado.* Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría General de la República, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, PNUD, San José, octubre 2001
- *Propuesta estratégica para una reforma institucional del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y del PANI*, Unidad Ejecutora PANI/PNUD/UNICEF, informe de Consultoría, 1º abril 2002
- “Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable”, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR, Serie Documento de Trabajo No. 209, 2003

MIDEPLAN/UNA, “Ideario costarricense”, San José, diversos autores, 1993

Martell, Eliseo, “Técnica y política en el análisis de políticas públicas”, San José, ICAP, 1989

- Mulgan, Richard, "Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies", Palgrave Macmillan, New Zealand, 2003.
- Nuhn, Helmut, "Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: el caso de Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, 1989.
- Ribeiro, Darcy, "Las Américas y la Civilización", Buenos Aires, 1969.
- Rodríguez, Ronny (Editor), "Parlamentos, descentralización y desarrollo local", Serie Parlamentos y Democracia, OEA-Fundación Arias para la Paz, San José, 2001.
- Rondinelli, Nellis y Cheema, "Decentralization in developing countries. A review of recent experience", World Bank, Number 581, Washington D. C., 1983
- Self, peter, "Administrative theories and politics", London, 1977
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (Compiladores), "Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural", BMZ/gtz e IICA, San José, 1996
- Tinbergen, Jan, "Development planning", London, 1967
- Waterston, Albert, "Development planning: lessons of experience", Baltimore, 1965.