

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia.

Dr. Jhonny Meoño Segura, Investigador Asociado

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San Pedro de Montes de Oca
Julio 2005

TABLA DE CONTENIDOS

Proyecto:.....	6
Antecedentes y justificación del proyecto.....	6
Objetivo general del proyecto.....	9
Objetivo Específico 01:	9
Objetivo Específico 02:	10
Objetivo Específico 03:	10
 I PARTE: EL MARCO TEÓRICO A TOMAR EN CUENTA	 11
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.....	11
Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza: ¿vale la pena diferenciarlos?	19
Los usos de "gobernabilidad" en las instituciones financieras internacionales.....	22
La gobernabilidad, la sociedad civil y la democracia	24
 El marco teórico-conceptual sobre exigencia y rendición de cuentas a aplicar en el presente estudio para sustentar el diagnóstico y las prospecciones resultantes	 30
Esquema No. 1	32
ESQUEMA PARA SUSTENTAR UNA FISCALIZACIÓN EVALUATIVA INTEGRAL CON MIRAS A REALIZAR UN MEJOR CONTROL POLÍTICO Y MONITOREO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL	32
SISTEMA POLÍTICO, MODELO-PAIS Y ESTADO.....	32
POLÍTICAS PÚBLICAS (concepto clave e inclusivo de lo que es la asignación y ejecución de FONDOS PÚBLICOS)	33
Esquema No. 3	34
FACTORES JURIDICOS CLAVE QUE DETERMINAN LA EFICACIA FUNCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO VÍA PROCESOS DE FORMULACION Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
Esquema No. 4.....	35
PROCESOS de FISCALIZACIÓN EVALUATIVA INTEGRAL: implica ejercitar la rendición y exigencia de cuentas.....	35
 II PARTE: Un necesario diagnóstico global de la problemática constitucional-jurídica costarricense para contextualizar la importancia de la exigencia y rendición de cuentas ...	 37
 El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: los derechos constitucionales del habitante que exigen un desempeño y una respuesta unitaria e integral del Estado, y que no han sido plenamente satisfechos	 42
Constitución Política:	42
Comentarios críticos sobre incumplimientos notorios	43
 El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario, orgánica y funcionalmente concebido como tal en la Constitución Política.....	 46

1. Constitución Política:	47
2. Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978:	51
2.1 Concatenación de leyes convergentes: la LGAP constituye un “ápice jurídico” que permite entender la más racional jerarquización de competencias para el “buen gobierno”	52
2.2 Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado. 53	
2.3 El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices	54
2.4 La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden funcional	55
2.5 El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa.....	56
3. Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974:	57
4. La Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968:	59
5. La Ley No. 8131 del 2001	59
6. Ley de Control Interno No. 8292 del 2002	66
7. La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428	66
8. Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de noviembre de 1992	68
9. Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones:	70
9.1 Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995.....	70
9.2 El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998	70
9.3 La Ley FODEA No. 7054 de 1987	72
9.4 La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957	72
9.5 Sector Salud: ¿quién debe dirigir?.....	74
10. Finalmente, el Código Municipal, Leyes No. 7794 de abril de 1998 y No. 7812 de julio de 1998	78
 Jurisprudencia de la Sala Constitucional pertinente al cumplimiento aproximativo de partes o segmentos del anterior tramado constitucional-legal:	79
Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica: 001-O. J. del 03/01/2001	79
Resoluciones sobre “rectoría política ministerial” con respecto a los entes autónomos ..	81
Inconstitucionalidad. Federación Frente Sindical de la CCSS contra Autoridad Presupuestaria. Voto No. 03089-98.....	81
Legislativa. Proyecto de “Ley Administración Financiera y Presupuestos Públicos”. Resolución No. 00919-99.....	86
Inconstitucionalidad. Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del ICE contra Ley de Creación de Autoridad Presupuestaria. Voto No. 3309-94	93
Resolución No. 5445 Junio 1999 sobre autonomía municipal.....	94
Resolución febrero 2004 sobre el acuífero de San Juan Sur de Poás.....	94
 III PARTE: DIAGNOSTICO EN MATERIA DE FISCALIZACION INTEGRAL (CONTROL Y EVALUACION) Y PROPUESTAS DE CAMBIO PARA UNA EFICAZ EXIGENCIA Y RENDICION DE CUENTAS.....	98
 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?	98
2. ¿Por qué se dieron tantos casos de corrupción el año anterior? Si son fondos públicos, ¿por qué la Contraloría no detectó esas anomalías?	101

3. ¿Es suficiente, eficaz y razonada la revisión y aprobación que le hace la Asamblea Legislativa a los presupuestos públicos?	104
4. ¿La Contraloría cumple sus funciones adecuadamente? ¿Es necesaria una reforma legal para hacer más efectivo el trabajo de la Contraloría?	105
5. ¿Son los presupuestos públicos una herramienta de planificación y control o son meramente un requisito legal? ¿Cómo los mejorarlos para cumplir mejor su función?.....	107
6. El control que ejerce la Contraloría General de la República, ¿es de legalidad, político, social u otro?	112
7. ¿La Contraloría como institución es política o técnica, o una combinación de ambas?.....	113
8. ¿Cuán eficaz e integral es la competencia de investigación de la Contraloría?	114
9. ¿Las competencias asignadas a la Contraloría, le permiten actualmente ejercer una adecuada fiscalización del gasto público?.....	114
10. La Contraloría, ¿puede contribuir a reducir el gasto público en aquellos rubros que signifiquen desperdicio, ineficiencia, derroche, etc.?	
11. ¿Es adecuada la decisión adoptada por el Constituyente en el sentido de que los presupuestos de las entidades descentralizadas y las municipalidades no estén sujetos a la aprobación legislativa y únicamente sean aprobados por la Contraloría? ¿La Contraloría, a la hora de aprobar esos presupuestos, ejerce controles suficientes?	118
12. ¿Cómo debe darse el control por parte de la Contraloría, a priori o a posteriori? Ventajas y desventajas de cada forma de control.	119
13. ¿Qué puede pensarse en relación con la posibilidad de convocatoria a una Asamblea Constituyente? ¿Qué modificaciones constitucionales deberían sugerirse para la Contraloría?.....	123
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?	124
15. ¿Qué propuestas serían útiles para reformar el sistema de control y fiscalización? ¿Qué cambios deberían realizarse para optimizar la relación y la supervisión de la Contraloría respecto a las auditorías institucionales?	124
16. ¿Rinde cuentas la Contraloría a los costarricenses?	126
17. ¿Cómo puede el Estado recaudar mayores ingresos fiscales? ¿Cuáles controles debe implementar?.....	127
18. ¿Tiene la Contraloría mecanismos y normas legales para el ejercicio de un control fiscal eficiente y eficaz respecto de las Municipalidades del país?	128
19. ¿Podría contribuir la Contraloría a promover y lograr un fortalecimiento en favor de las Municipalidades del país?.....	129
 IV PARTE: UNA NECESARIA RECAPITULACIÓN DE LO QUE SÍ SE PUEDE HACER EN COSTA RICA EN MATERIA DE EXIGENCIA Y RENDICION DE CUENTAS, BAJO LA CONCEPCIÓN INTERPRETATIVA CORRECTA DEL MARCO JURÍDICO- INSTITUCIONAL VIGENTE.....	130
Objetivos Legales de cada ente: ACTIVIDADES, marco obligado de referencia para dirigir, planificar y evaluar.....	131
El sistema político-institucional mayor: las dimensiones que caracterizan a los procesos de políticas públicas.....	131

La dimensión territorial: nación, región, cantón	131
La dimensión socio-política del sistema: los sectores de actividad pública	133
ANEXO 1: La revisión de la Circular No. 8270 en sus alcances inmediatos	140
ANEXO 2: Articular y aplicar el control (Artículo en La Nación, Sección Opinión, 16 de enero 2005, de LA Licda. Marta Acosta Zúñiga, Subcontralora General de la República.....)	151
NUESTRA RESPUESTA INMEDIATA: una agenda todavía inconclusa	152
ANEXO 3: Los criterios <i>clave</i> para producir las necesarias estrategias y políticas públicas integradas, integrales y unitarias en materia de lucha contra la pobreza extrema. SU DESEABLE Y HOMOLOGADA NOMENCLATURA PRESUPUESTARIA Y PROGRAMATICA.....	164
Objetivos generales del deseable plan nacional	164
ENUNCIACIÓN EJEMPLIFICATIVA DE UNA META UNITARIA E INTEGRAL PARA el 2003.....	166
E. Criterios estratégicos legalmente sustentados, para replantear los roles básicos de PANI e IMAS para una efectiva lucha contra la pobreza extrema.....	168
Anexo 4: La problemática ambiental, simplificada bajo criterios de exigencia y rendición de cuentas . El marco legal para su deseable y homologada nomenclatura presupuestaria y programatica	170
LOS EJES DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL	171
El Sector Ambiente en su conjunto:.....	179
Del Consejo Nacional Ambiental en la Ley Orgánica del Ambiente	182
De la organización central del Sector.....	182
Del Ministro rector de Sector	182
De la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial	183
De los subsectores institucionales	183
De la regionalización del Sector Ambiente.....	184
Acuerdos financiero-presupuestarios para la buena marcha del Sector	184
Un esquema gráfico para entender mejor	186

Proyecto:

Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto pública: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia.

Antecedentes y justificación del proyecto

Hemos desarrollado ya al amparo de este Instituto varios proyectos de investigación sobre la problemática de procesos públicos y políticos en Costa Rica, los cuales han permitido recoger, actualizar y complementar en nuevos campos socioeconómicos del desarrollo nacional nuestra previa experiencia investigativa y conceptualizadora. Nuestro trabajo investigativo 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 producto de consultorías locales. Es así como en este Instituto desde septiembre del 2002, hemos podido producir entre otros y aplicando nuestro arsenal cognitivo de los años previos mas también estimulados por su Director, Dr. Justo Aguilar Fong quien ha ampliado el horizonte de análisis del Instituto, dos planteamientos de gran envergadura: uno, sobre política ambiental (*Hacia una estrategia nacional ambiental, unitaria y viable*, noviembre del 2002), y la más reciente sobre evolución sociopolítica de Costa Rica (*Evolución, actualidad y prospecciones sociopolíticas de Costa Rica*, julio 2004), ambas bajo autorización de la Vicerrectoría de Investigación.

En ambos casos, más en otros esfuerzos semejantes asumidos bajo el alero del Observatorio del Desarrollo en materia de lucha contra la pobreza, corrupción, proyecto de ley del recurso hídrico, elaboración del Programa de Acción Nacional contra la Degradación de Tierras (PAN) apoyando a CADETI, la Comisión interinstitucional creada por el Gobierno para coordinar la formulación de dicho Programa bajo la conducción del OdD, y en varios otros temas, y particularmente en la autorización para crear dentro del OdD un Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, hemos aplicado un marco referencial que ha enriquecido y permitido profundizar el análisis de estas áreas temáticas de formas poco utilizadas por otros analistas o investigadores en el país. **Los productos han develado un sinnúmero de factores que consideramos agregan un valor real al “estado del arte” en esos campos.**

En todos estos esfuerzos, han salido a relucir rasgos de lo que identificamos como una cultura política de origen colonial que todo lo permea al día de hoy, en términos de las malas praxis y distorsiones, cortoplacismo, indisciplina y secretismo, clientelismo político, caudillismo, centralismo, falta de visión de largo plazo y escasa capacidad conceptualizadora, todos los cuales caracterizan según evidencia producto de nuestras previas investigaciones, 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 denunciemos 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 tratadistas foráneos como recomendación a los gobiernos latinoamericanos y otros en proceso de desarrollo 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, tal y como lo demostraremos en la I Parte. 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 muchas 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 tres 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, perdiéndose 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 en la Asamblea Legislativa, mas también varios textos publicados por analistas independientes y por centros de estudios de la situación costarricense 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.

En otro nivel, **el proyecto de Reforma Fiscal** que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa, también muestra evidentes distorsiones y desarticulaciones cuando los legisladores han querido incorporar temáticas como transparencia administrativa, rendición de cuentas y fiscalización, consejos regionales de desarrollo, con buena intención pero pésimo diseño pues **se proponen pautas y mecanismos divorciados entre sí y con respecto al abundante pero incomprendido e “inejecutado” conjunto de otras leyes generales excelentes**, tal y como destacamos en el siguiente párrafo.

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

aquella 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.

El propósito del presente estudio es, más bien, proporcionar un marco conceptual y jurídicamente sólido sobre la materia de rendición de cuentas y de su contrapartida elemental, la exigencia de cuentas, de manera que el país adquiriera una visión más amplia y estratégica, y conozca todo un marco jurídico que existe desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana, más aquellas otras leyes que regulan las materias de dirección, planificación, presupuesto, organización, control y evaluación públicas si se les lee e interpreta articuladamente.

En gran medida, lo que el presente trabajo 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, jefes 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.

Es por lo anterior que el presente estudio identifica de maneras precisas teoría, concepciones, métodos y prácticas sobre exigencia y rendición de cuentas que, habiendo estado presente en nuestros trabajos previos hasta la fecha, admiten un desarrollo específico y conceptual más particular y focalizado, de manera que permita una más profunda y clara comprensión de cómo los restantes componentes del fenómeno público y político en Costa Rica explorados y sistematizados en esa labor previa nuestra arriba comentada, encuentran una lógica y natural inserción en **lo que debe y puede ser un sistema natural y concreto de exigencia y rendición de cuentas** que incida en una mayor eficacia del sistema político e institucional con que Costa Rica cuenta, pero que funciona de maneras tan desarticuladas e ineficaces precisamente por ausencia de una actitud, una concepción y una praxis en esta materia.

No es ésta una investigación sobre problemas presupuestarios, o propiamente sobre ingresos y gasto públicos, sino sobre los factores y procesos que en realidad se dan alrededor de estas variables y sus consecuencias negativas en la eficacia y productividad estatal o gubernativa, de frente a claras definiciones constitucionales y legales superiores que sí permitirían de ser adecuadamente reconocidas e interpretadas, “disfrutar” de **un mucho mejor gobierno y de una mayor eficacia y productividad del gasto público efectivamente disponible para desarrollar el país**

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. ¹ 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

¹ LGAP.....

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 tan inocuos, 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 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.

Objetivo general del proyecto

Producir un análisis del marco constitucional y legal, así como político e institucional del país, en el que se puede 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.

Objetivo Específico 01:

Reconocer y sustentar teóricamente, el marco constitucional que norma y delimita la rendición y la exigencia de cuentas en Costa Rica.

Meta 01:

Identificar principales corrientes de pensamiento sobre el tema de rendición y exigencia de cuentas, y analizarlas a la luz de la realidad que el investigador sustenta para Costa Rica.

Meta 02:

Proporcionar un análisis integral y articulado sobre los aspectos constitucionales que a juicio del investigador y con sustento en resoluciones de la Sala IV, norman y delimitan la materia de rendición y exigencia de cuentas, señalando aspectos que a su juicio no han sido adecuadamente considerados por dicha Sala u otros tratadistas de manera articulada en los términos en que el investigador considera que exigen una adecuación y reconocimiento de la realidad sociopolítica y jurídica en Costa Rica.

Objetivo Específico 02:

Proporcionar una sintetizada caracterización del sistema político e institucional costarricense que permita identificar los procesos, estructuras e interrelaciones fundamentales que generan responsabilidad por decisiones y acciones tomadas y por sus consecuencias en San José y en cada región de desarrollo, y que pueden, a juicio del investigador, ser confrontadas a través de una inmediata y eficaz práctica de exigencia y rendición de cuentas.

Meta 01:

Producir una esquematización explicativa de las características del sistema político e institucional costarricense que obligan a una determinada forma de ordenamiento u organización del poder político y administrativo del Estado, incluyendo la identificación precisa de responsabilidades en la toma de decisiones y acciones presupuestariamente respaldadas o extrapresupuestariamente asumidas con respecto a los objetivos y funciones legales de las instituciones.

Meta 02:

Identificar concreta y claramente las normas, mecanismos e instrumentos que nuestro sistema jurídico e institucional proporciona en sustento de la anterior Meta en cuanto al ordenamiento político y administrativo del Estado, y las consecuencias varias que para el desarrollo del país tiene la inobservancia de aquellas normas, mecanismos e instrumentos en el desempeño histórico de las instituciones públicas y de jerarcas y funcionarios.

Objetivo Específico 03:

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.

Meta 01:

Caracterizar la idoneidad o eficacia del papel fiscalizador y valorativo que ejercitan la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, y el papel de control político de la Asamblea Legislativa, sobre las Administraciones estatales.

Meta 02:

Identificar y analizar articuladamente entre sí y con respecto al marco legal identificado y analizado para efectos de los Objetivos previos, los procesos y competencias mayores que determinan la idoneidad (o eficacia y eficiencia) en la consecución, asignación y ejecución de fondos públicos, y la incidencia que en ello tiene el grado de fiscalización evaluativa integral que los órganos competentes –Contraloría y auditorías internas-, realizan en la praxis.

Objetivo Específico 04:

Elaborar un planteamiento interpretativo-propositivo sobre cómo aprovechar el marco jurídico e institucional y la dinámica de los procesos de políticas públicas replanteados dentro del marco legal vigente, para posibilitar una eficaz e inmediata ejercitación del *régimen de exigencia y rendición de cuentas* que el investigador considera existe en Costa Rica

Meta 01:

Delinear un marco teórico conceptual que facilite la interpretación y aplicación idónea del marco legal vigente para un cambio de visión, actitudes y metodologías en los órganos fiscalizadores superiores de la Administración Pública –municipalidades incluidas- y en el control político que la Asamblea Legislativa tiene que poder ejercitar sobre dicha Administración, por sectores de actividad y regiones de desarrollo.

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*; ² corrupción

No es complejo ni difícil embarcarse en esta indagación teórica conceptual. Muchos autores sobre todo anglosajones, quienes están siempre a la “vanguardia” y son sistemáticamente emulados por tantos otros autores latinoamericanos, constituyen a su vez fuente de sistematización de su propio pensamiento en los círculos oficiosos de organismos internacionales que a menudo realizan simposios en 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 estos 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, no cuesta identificar cómo 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.³

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. 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 regimenes 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.

² 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 texto, a partir de esta sección.

³ En nuestro último trabajo en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, *Evolución...*

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.⁴

Ambos tratadistas fueron precisos y exhaustivos en la necesidad de 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 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 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

⁴ 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.

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” siempre tiene que darlas (Mulgan, 2000).

Esta definición nos parece limitante, toda vez que éste sería el caso de un jerarca 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 su definición, las interacciones** entre un jerarca 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 administrativo público* 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 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 veinticinco 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 de la presente investigación.

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 conceptuosa, pero sobre todo la aplicación práctica, de las acepciones de *control anterior*, *control durante* y *control ex post*.

En este 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 jefes 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 jefes 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 jefe.

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 jefe 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.⁵

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 jefes 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

⁵ Op. Cit., con base en Simon, Smithburg and Thompson.....

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 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.⁶

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

⁶ 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.

desanima, o produce, más o menos eficacia del régimen democrático costarricense a partir de 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 constitucionales 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, y anticipando análisis críticos o diagnósticos propios de la II Parte, 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 los últimos cinco meses del 2002, con particular notoriedad alrededor del crédito finlandés para la CCSS –y lo que está surgiendo del “préstamo español”- más otras anomalías administrativas bajo investigación por la actual junta directiva, y de 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 se analizan a fondo en el presente estudio, claman ahora por la “reinstauración” 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 43 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 jefes en funciones al estilo de lo acontecido con la CCSS y el ICE.⁷

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 ya han sido 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 ya condenados y en prisión y esperando nuevos juicios por varios otros delitos que no han sido juzgados; los fondos de Aviación Civil también en la Administración 94-98, con varios condenados de alto nivel cumpliendo sentencias carcelarias.

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 91-94.⁸

⁷ Véase el buen trabajo investigativo realizado bajo la coordinación de la Licenciada 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.

⁸ 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 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

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, según se analizarán abajo- 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 43 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.

Está por verse si tal acto formal o público de contrición expresado por tantos en las últimas semanas del 2004 llegará a un nivel de sincero compromiso por “reinstaurar” aquellas leyes que habrían evitado llegar al nivel de corrupción hoy desenredado. O si más bien estará el país ante un estallido coyuntural que no llegará más allá de un rasgonazo de vestiduras temporal mientras se asientan los escándalos y los partidos recuperan algo de oxígeno el año entrante para reasumir muchos de ellos sus ofertas políticas inviables o infundamentadas, nunca tomando en cuenta ese marco legal superior que obliga a comprometerse, de llegar al poder, con una real transparencia y eficacia gubernativas, y reeditando tales partidos las prácticas internas para ocupar diputaciones o puestos públicos según listas de espera de candidatos “con derechos”.

En dicho Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, ProMGP, nos planteamos la cuestión de si se estaba ante un desastre del modelo de país constitucionalmente consagrado que amerite una “reconstrucción” total como algunos proponen, **o si lo que debe hacerse es aprender la lección** de lo que han sido las debilidades sociopolíticas que hicieron todo esto posible, y abocarse todos con voluntad colectiva a alcanzar el país solidario y de bienestar consagrado en nuestra CP sin tener que esperar a un improbable cambio radical del modelo político constitucional vigente.

La realidad sociopolítica latinoamericana demuestra ser 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 aelerar 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.⁹

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.

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.

⁹ 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.

Gobernar improvisadamente, por sentido común, es a nuestro juicio según se dijo atrás, una de las peores formas de corrupción pues se 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 dice 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, Directora Adjunta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo con sede en Ginebra, Suiza, proporciona 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.¹⁰

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 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.

¹⁰ Cynthia Hewitt de Alcántara...

“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 Kersbergen y Frans Van Waarden plantean, en dicha memoria, que “governability y *accountability* se han desarrollado a lo largo de la formación del Estado moderno, y que... la governability requiere *accountability* como compensación...”. Parece haber un acuerdo, dice Erkkitá, entre otros académicos también 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, los tres del Banco Mundial, definen **“governability”** (*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 buscar indicadores relevantes para medir un número reducido de conceptos generales de governability, 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 governability 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, **dobuplicaría 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 governability 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 "gobernabilidad" (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 "gobernabilidad".**

La novedad relativa del término "buena gobernabilidad" en círculos internacionales, también ha facilitado según esta funcionario 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 "gobernabilidad" 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 "gobernabilidad" 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 funcionaria del PNUD que, al otorgar un lugar destacado al concepto de governabilidad 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.**¹¹

¹¹ 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 este caso el PNUD. Bienvenida sea esta arremetida crítica contra

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, 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 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 "governabilidad" (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.¹² 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).

los demás organismos y analistas inclusive nacionales que han disfrazado su discurso antiestatista y antisolidario con ropajes de "institucionalidad" y "governabilidad" que tantos acogen sin ninguna criticidad ni perspectiva histórica.

¹² Recuérdese que este planteamiento crítico que Hewitt de Alcántara formula recientemente, lo hemos identificado con claridad en los antecedentes de Albert Waterston, en su pionera obra sobre..... en 1964.

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 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 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 traduciría 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 "governabilidad" en este contexto ensancha los límites de la discusión y amplía el espectro de alternativas que se puede 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.¹³

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**

¹³ En *Evolución, actualidad y prospecciones del sistema político institucional costarricense*, op. cit. del suscrito autor, IICE, UCR, 2004, abordamos en profundidad esta discusión.

nueva y próspera a partir de los esfuerzos desesperados de diversos grupos para lidiar 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, 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 43 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.¹⁴ 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 decisivos 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 tales naciones se han organizado, casi todas siguiendo el modelo federal norteamericano, todas ciertamente muy descentralizadas. **Pero, existe 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** 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

¹⁴ Téngase presente la referencia a dicho Informe ProMGP aquí mismo registrada páginas atrás.

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 del presente Informe 2004, 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 explicado, **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 *decisorio* 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 desconcentradamente 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 recelos 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 2004.

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 y recursos explícitos e implícitos. No puede ser sobre medias actividades; ni sólo al final, *a posteriori*, sino antes y durante los procesos y 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 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, **el 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 íntegro” de desarrollo que no podamos explicar en el marco de ese proceso político-administrativo tal cual lo hemos elaborado en trabajos previos.¹⁵

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 él (para el especialista, no para nosotros). 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 participación ciudadana, la 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, todo lo cual incide en una menos efectiva rendición y exigencia de cuentas por los responsables de todo ámbito de acción institucional y política, son factores que impulsan la ingobernabilidad del sistema institucional y en consecuencia del sistema político en su total conjunto, y son 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

¹⁵ Como en *Crisis nacional, estado y burocracia...*, op. cit., ET, Cartago, 2001 y en *Evolución, actualidad y prospecciones del sistema político institucional costarricense*, op. cit., ICE, UCR, 2004..

en varias leyes generales que luego analizaremos abajo, 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.

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 producir análisis tan parciales como incompletos e ineficaces sobre 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 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 desarrollar el marco teórico-conceptual que aplicaremos al análisis y prospecciones sobre el tema que nos ocupa.

El marco teórico-conceptual sobre exigencia y rendición de cuentas a aplicar en el presente estudio para sustentar el diagnóstico y las prospecciones resultantes

En el mismo contexto en que lo desarrollamos para el Programa de Monitoreo de la Gestión Pública (ProMGP) que coordinamos en el Observatorio del Desarrollo, OdD, en asocio con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP, **el presente estudio busca proporcionar y justificar un marco teórico-conceptual** que permita a cualquier analista o centro de investigación, desplegar una actividad de vigilancia e indagación sobre la eficacia y funcionalidad del sistema político e institucional jurídicamente vigente en el país con miras a sustentar una mayor y mejor exigibilidad de cuentas a los gobernantes y funcionarios públicos por cuyas manos pasan las grandes y pequeñas decisiones que determinan el estado de situación del país, casi nunca dando cuentas precisas y estableciéndose responsabilidades por ello, en dos ámbitos o grandes ejes de análisis:

1. Aquél que corresponde, dentro del sistema político e institucional jurídicamente fundamentado y vigente –el cual implica una institucionalidad determinada y una dinámica de *representación y participación políticas* del ciudadano-, a una confiable determinación del grado de cumplimiento que el Presidente de la República, sus ministros y los presidentes ejecutivos de entes autónomos, municipalidades, la misma Contraloría de la República y la Defensoría de los Habitantes además de la propia Asamblea Legislativa, y diversos y representativos grupos de interés, estén observando con respecto a diversas normas generales y específicas que analizaremos en este estudio, y con respecto a los diversos mecanismos básicos derivados de éstas.
2. Se parte del *supuesto teórico-fáctico* de que, en conjunto, todas estas normas obligan a un desempeño integrado y articulado, en todo campo de actividad socioeconómico y ambiental, mucho más eficaz que el desempeño que se viene dando por todos en la praxis durante décadas, y que ello posibilitará una colateral exigencia de cuentas de varios tipos; todo ello en conjunto, obliga a una gran transparencia y disciplina en el ejercicio del poder político legítimo puesto en manos de aquellos actores, lo cual a su vez, adecuadamente confrontado y activado con visión de conjunto, permitiría mayores niveles de eficacia integral del sistema político actual, del Estado y de sus instituciones.

En tal sentido, el marco conceptual integral que aplicaremos, consiste de **cuatro categorías gruesas o macro** de análisis que cubren en conjunto y convergentemente, la totalidad de factores que nos interesa destacar como configurativos del fenómeno político e institucional y jurídico según la debida jerarquización y articulación que aplicamos entre unos y otros. ¹⁶

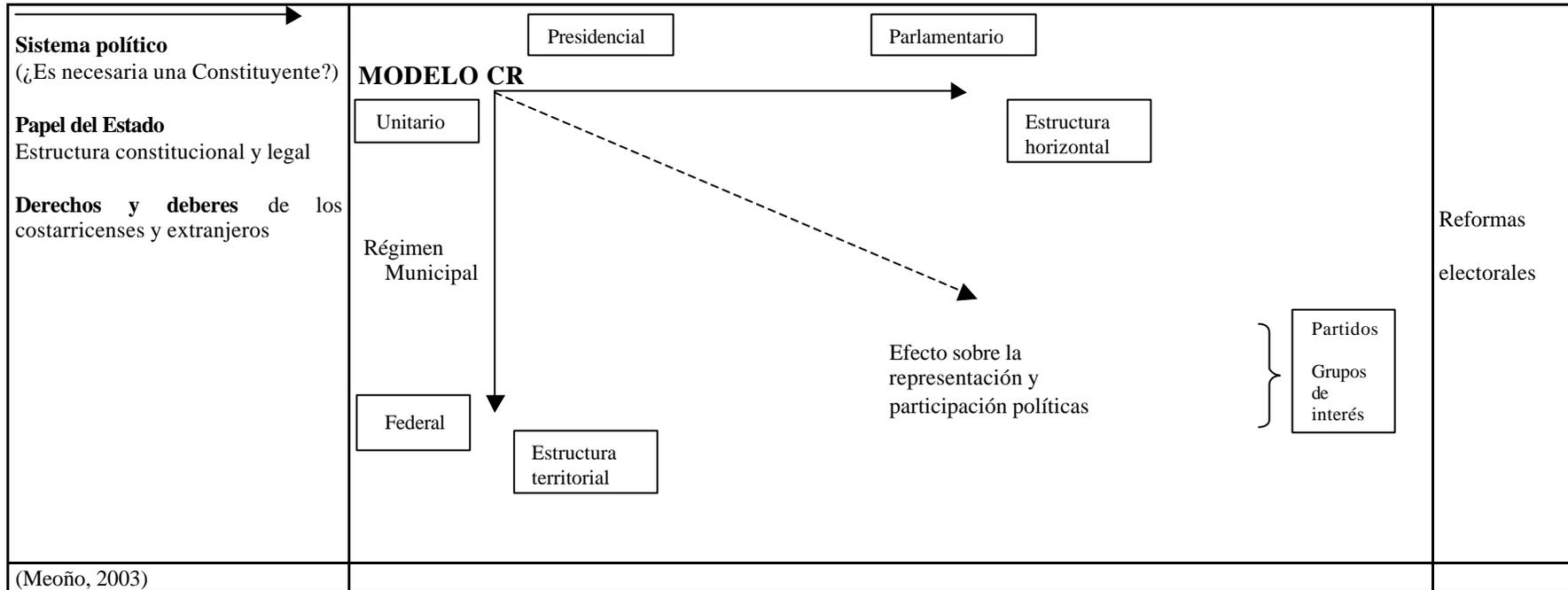
¹⁶ Téngase claro que el suscrito investigador colabora para diversas unidades académicas y centros universitarios. El Programa de Monitoreo de la Gestión Pública que nos fue aprobado el año pasado por la Vicerrectoría de Investigación, debidamente avalado por el Observatorio del Desarrollo, produjo un primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública, en diciembre próximo pasado. A partir de enero, la Rectoría tomó la disposición a iniciativa del Director del OdD, de convertirlo en un esfuerzo asociativo con el CICAP, de la Escuela de Administración Pública. El Programa tiene fundamento en un marco teórico que hemos precisado últimamente en nuestro trabajo de tiempo completo en la UCR desde setiembre del 2001. Los diversos trabajos de investigación que realizamos en distintos centros, comparten lógicamente el mismo marco referencial superior. En el caso presente, mientras que el ProMGP constituye un esfuerzo analítico permanente para “descubrir” cómo están operando en la praxis las instituciones y los individuos en ellas y alrededor de ellas en cuanto a cumplimiento de los derechos constitucionales que han dado lugar a cada institución específica, con miras a establecer un marco realista y objetivo para exigir cuentas a instituciones e individuos por los resultados obtenidos durante su gestión, el presente estudio busca precisar los fundamentos teóricos, conceptuales y metodológicos que den un mayor sustento o sostenibilidad en el tiempo a aquella otra actividad de monitoreo de lo que está pasando con la gestión pública en el país, de manera que muchos otros analistas, académicos o centros y organismos inclusive públicos, puedan beneficiarse del marco conceptual aquí proporcionado. Ello enriquecerá, es nuestro genuino propósito, la visión y capacidad de los costarricenses para saber exigir cuentas precisas a quienes nos gobiernan y administran. O, a estos para rendir cuentas precisas por su gestión.

Esquema No. 1

ESQUEMA PARA SUSTENTAR UNA FISCALIZACIÓN EVALUATIVA INTEGRAL, Y PARA UN ASESORAMIENTO CON MIRAS A REALIZAR UN MEJOR CONTROL POLÍTICO Y MONITOREO DEL SISTEMA POLÍTICO E INSTITUCIONAL

I

SISTEMA POLÍTICO, MODELO-PAIS Y ESTADO



Este esquema I, es el marco referencial mayor de cómo ver un sistema político en su total complejidad, y cómo emerge dentro de él el concepto de modelo de país, de Estado y de derechos y deberes de los habitantes según la Constitución Política, que se estarán auscultando de acuerdo al Objetivo arriba enunciado.

El país y su sistema político son lo que son, y en el caso nacional el esquema muestra cómo dentro de la magnitud de variables que caracterizan a un sistema político según las dimensiones vertical y horizontal que permiten organizar el ejercicio del poder legítimo e institucionalizado en normas,

mecanismos, instituciones propiamente e instrumentos según criterios de separación básica de poderes y de ámbitos territoriales, Costa Rica se ubica en el ápice superior, es decir mostrando un modelo centralizado y presidencialista.

Los esquemas que siguen del II al IV permitirán, en nuestro marco referencial adoptado, el análisis también jerarquizado de las variables a utilizar para **medir la eficacia y funcionalidad del sistema político actual** según nuestra CP, y determinar con ello el grado de cumplimiento o incumplimiento –y de corrupción- en que incurrir los actores y órganos decisores, legislativos y fiscalizadores superiores, unos en cuanto a las normas que los obligan a actuar de maneras racionales y ordenadas, y los otros a su obligación de fiscalizar y exigir que aquellos otros actores cumplan como deben y actúen, en consecuencia, más racional y ordenadamente en el ejercicio de sus competencias gubernativas.

Igualmente serán dichos esquemas del II al IV el marco ordenador sea para a) llevar a cabo los análisis prospectivos o modelísticos *ex novo* que se asuman, o bien para b) llevar a cabo los diagnósticos del sistema actual según se dijo previamente, en términos de la identificación de cuáles disfuncionalidades de dicho sistema político actual sólo podrían ser exitosamente subsanadas a la luz de otros modelos prevalecientes en el mundo occidental, mediante un cambio parcial o total de modelo político del país.

Esquema No. 2

II

POLÍTICAS PÚBLICAS (concepto clave e inclusivo de lo que es la asignación y ejecución de FONDOS PÚBLICOS)

Ámbito nacional-PND → Sectores de Actividad → Regiones de desarrollo → Instituciones y Municipalidades
(Nivel de PAOs)

A su vez, este esquema II permite abordar el análisis y valoración de la funcionalidad del sistema político esquematizado en I, a través del concepto de POLÍTICA PÚBLICA, o sea el concepto que permite vislumbrar que ese modelo de sistema político, de país y de Estado, y la institucionalidad y derechos y deberes consignados en el mismo según la CP, debe ser llevado a la praxis a través de una labor constante de análisis de problemas y de toma de decisiones que los gobernantes y sus equipos de colaboradores inmediatos y mediatos, incluidos funcionarios públicos de todo nivel, tienen que desplegar todos los días del año, año tras año, para materializar en la praxis dichos modelos constitucionalmente delineados a través de instituciones, recursos y procesos creados en dicha Constitución Política o en las leyes que vienen a reglamentar o materializar dicha CP. **Las políticas públicas así conceptualizadas en nuestro marco referencial, son las que deben dar motivación o justificación y sustento a los procesos subordinados de asignación y ejecución del voluminoso gasto público** que caracteriza al Estado y sus instituciones, todas y cada una en el ámbito territorial y sociopolítico en que deben proyectarse para cumplir eficazmente con su respectiva misión legalmente normada, pero con visión unitaria en el mejor espíritu y letra del Artículo 50 de la CP. Es en estos ámbitos donde es posible identificar sin confusiones, cuáles actores participan –o deben participar- en dichos procesos de manera directa e indirecta, pues tanto ellos en lo particular como sus respectivos interlocutores cuando se trata de ciudadanos o

personas organizadas en grupos de interés, se ubican en esos distintos ámbitos con objetivos y expectativas particulares que no son siempre bien articuladas o planteadas por supuestos *representantes* ubicados en ámbitos diferentes.

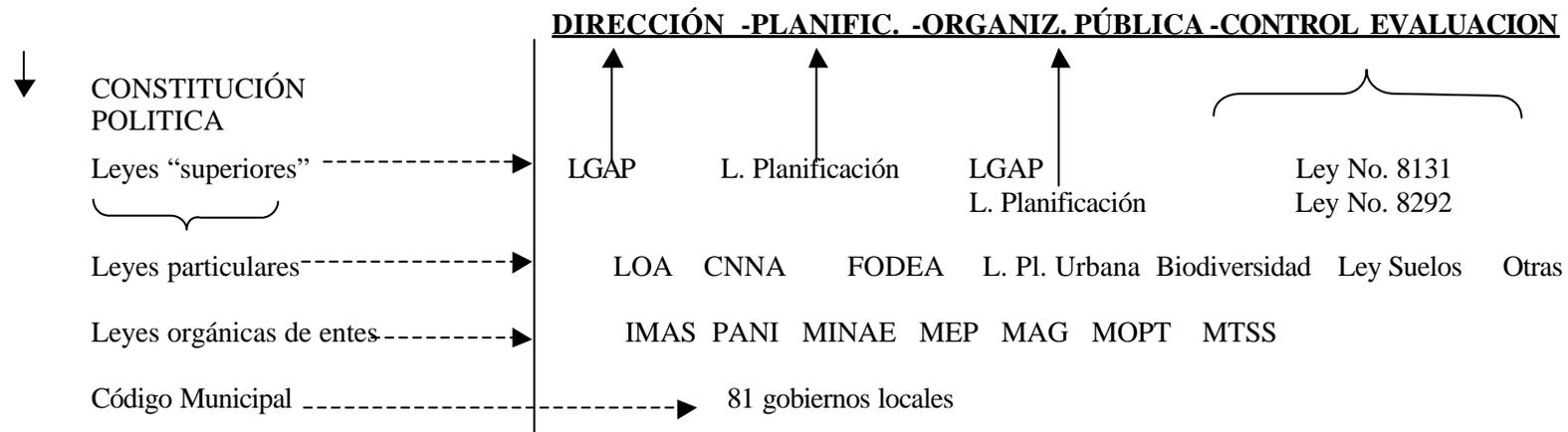
Sigue entender que esos procesos de políticas públicas no se pueden dar en un vacío jurídico e institucional, sino que están –o deben estar- supeditados al principio de LEGALIDAD en nuestro régimen de Derecho, lo cual significa que es esencial que quienes toman decisiones de todo tipo, o quienes los asesoran o presionan por tales decisiones, tengan claro que hay toda una normativa constitucional, legal y reglamentaria que observar, tal y como se enseña en el siguiente Esquema 3.

Esquema No. 3

III

FACTORES JURIDICOS CLAVE QUE DETERMINAN LA EFICACIA FUNCIONAL DEL SISTEMA POLÍTICO VÍA PROCESOS DE FORMULACION Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Marco jurídico superior y los procesos institucionales más determinativos



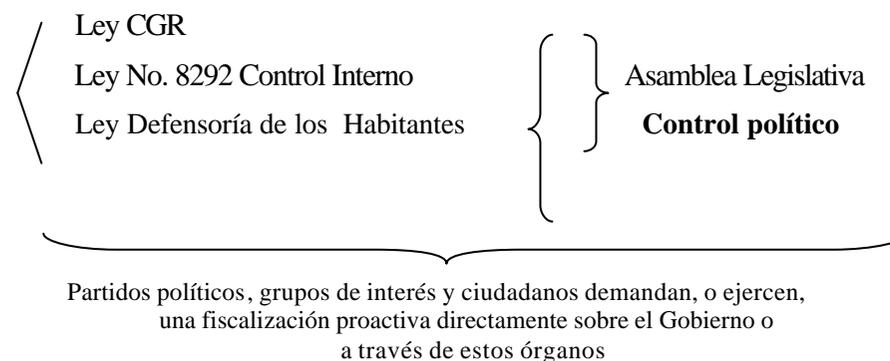
El esquema presente constituye el marco legal fundamental a observar por todos en una **actividad de conducción o dirección**, ya que es el marco legal superior que permitiría, de ser adecuadamente entendido y ejercitado, lograr mayores niveles de eficacia y funcionalidad del sistema político en su total conjunto, y de las instituciones y procesos claramente normados en dicho marco legal. Su análisis sistemático permitirá identificar tanto las debilidades

como las fortalezas de dicho sistema y su aparato institucional, así como la real representación y participación de la sociedad civil según está debidamente normada en ese mismo marco legal, de manera que sería a partir de dichos análisis jurídicamente sustentados –en términos de su grado de cumplimiento– como mejor se podrá determinar dichas eficacia y funcionalidad actuales, cómo elevarlas dentro del sistema político vigente, y cuáles proyecciones de nuevo cuño o de nuevos modelos se justifican a futuro para elevarlas pero de maneras sostenidas o permanentes, es decir, sin sujetarlas a las variabilidades propias de la voluntad, estilo o visión, o mero capricho, del gobernante de turno durante los siguientes cuatro años (en ausencia de reelección continua).

Esquema No. 4

IV

PROCESOS de FISCALIZACIÓN EVALUATIVA INTEGRAL: implica ejercitar la rendición y exigencia de cuentas.



Este esquema IV toma debida nota de cómo la exigencia y rendición de cuentas están en Costa Rica normadas en leyes concretas a las que se les ha dado también la espalda desde hace años. Nuestra pretensión en la aplicación de este concepto, es muy clara: **todo lo anteriormente enunciado en términos del déficit o disfuncionalidad que el actual sistema político e institucional muestra** para la feliz materialización del modelo de país consignado en la CP, como en términos de un modelo distinto de país y de sistema político e institucional que surja como producto de análisis y proyecciones que recomienden tal salto jurídico y político integral, **tienen como una CONTRAPARTIDA indispensable y natural los preceptos y mecanismos que el mismo modelo político-institucional entronice –o entroniza para el caso actual o real del país-** en materia de fiscalización integral, o control y

evaluación integrales de cómo el modelo vigente funciona y cuál es su grado relativo de ineficacia y disfuncionalidad para confrontarlo y ponerlo a operar “como debe”, o de cómo configurar o “construir” un modelo para que funcione con la mayor eficacia funcional.

II PARTE: Un necesario diagnóstico global de la problemática constitucional-jurídica costarricense para contextualizar la importancia de la exigencia y rendición de cuentas

Costa Rica tiene, según nuestro bien informado criterio, los atributos históricos y sociopolíticos y el marco constitucional y jurídico necesario, para haber alcanzado un nivel de bienestar integral y de estabilidad económica-financiera propias de un país de primer mundo.

Varios de los índices internacionalmente aplicados por diversos organismos, en particular por Naciones Unidas, para medir el grado de desarrollo integral de las naciones, muestran evidencia de tales progresos comparados internacionalmente en aspectos cruciales en áreas como educación, salud, electrificación urbana y rural, telecomunicaciones, cobertura del suministro de agua potable, independencia del Poder Judicial, democracia, etc.¹⁷

Sin embargo, otros indicadores de igual relevancia muestran serias inconsistencias, debilidades e inequidades que afectan desfavorablemente al sistema socioeconómico en su total conjunto y sobre todo a la población más desposeída, y entonces el país se presenta integralmente inestable, discontinuo e inconsistente en sus patrones de desarrollo, con décadas en las que no ha habido un progreso real y sostenido sino más bien retrocesos o estancamientos económicos y sociales que generan zozobra en la población y en los gobiernos que se suceden unos a otros con planteamientos electorales que ofrecen remedios para “todo”, los cuales luego se vuelven intangibles o difusos cuando uno de ellos gana las elecciones y se convierte en “gobierno”.¹⁸

Nuestras observaciones e indagaciones sistemáticas de los procesos públicos y políticos del país desde exactamente 1974 cuando ingresamos a laborar a la entonces Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, en calidad de técnico de alto nivel, y en la Escuela de Administración Pública y en la de Ciencias Políticas de la UCR en calidad de docente, nos han permitido reconocer una realidad poco contemplada por colegas de la misma disciplina o de otras ciencias sociales, muy circunscritos muchos de ellos a la extrapolación del pensamiento de ilustres autores europeos y norteamericanos para “explicar” la realidad costarricense, o latinoamericana.

No se investiga la propia realidad autóctona para generar pensamiento original que explique mejor el por qué formalmente se adoptan en esta región del mundo algunos de los más avanzados esquemas y modelos anglosajones o convenios y convenciones internacionales promovidas por organismos internacionales como la ONU, pretendiendo que con ello avanzaremos como colectividades, sólo para verificar año tras año y década tras década fundamentalmente desde la independencia de toda nación latinoamericana de España y Portugal, que las cosas no funcionan según esos modelos y pautas adoptadas del extranjero, sino que funcionan según los valores, actitudes y patrones de comportamiento forjados durante tres siglos de dominación y formación ibéricas, hasta nuestros días presentes.¹⁹ O sea, que funcionan deficitariamente, nunca aplicándose en la praxis verdadera de nuestro comportamiento lo que ha sido normado legalmente con tantas expectativas y justificaciones del cambio sociopolítico o económico que se podría producir en nuestra forma rutinaria y tradicional de actuar.

Nuestro modelo de país consagrado en la Constitución Política, viéndolo a través de los diversos derechos del habitante, es solidario y de bienestar. Sin embargo, el sistema político e institucional en ella misma enunciado, es disfuncional e ineficaz, pues responde a un modelo presidencial y centralista que concentra todas las posibilidades de representación y

¹⁷ Nos referimos a los frecuentes estudios del PNUD y Banco Mundial sobre indicadores de desarrollo en el mundo.

¹⁸ Estos mismos organismos publican periódicamente estudios mundiales y latinoamericanos para efectos comparativos, igual que CEPAL y BID, en los que resulta notorio el desfase de Costa Rica con respecto a otros países que avanzan más rápidamente en algunos aspectos, aunque en su desarrollo humano integral siguen rezagados con respecto a Costa Rica.

¹⁹ Nuestro trabajo publicado por FLACSO, *Administración política del desarrollo en América Latina*, ofrece un amplio recuento sobre cultura política de origen colonial en América Latina (Cuadernos de Ciencias Sociales No. 125, San José, 2003).

participación políticas en un centro hegemónico de poder constituido por un presidente de la República y cincuenta y siete diputados. El otro ámbito gubernativo territorial menor, el cantón con su gobierno local o municipal, sabemos que ha enfrentado una usurpación constante de competencias y funciones que debían haber sido locales, así como de recursos, a manos de ministerios y entes autónomos nacionales por la voluntad de esos legisladores nacionales. Hoy las municipalidades no significan en conjunto más del 3% del total del gasto público total efectivamente destinado al desarrollo de esas poblaciones cantonales.

En estas circunstancias, **las posibilidades de materializar el modelo de país en la CP se circunscriben a la voluntad, visión y capacidad política y administrativa de los órganos o “autoridades gubernativas” que constituyen dicho Poder Central.**

La representación y participación políticas del ciudadano, se ven así grandemente limitadas en todo sentido por el modelo político adoptado pues las decisiones que “valen” son aquéllas en manos de esos órganos centrales de autoridad institucional, a los que muy pocos ciudadanos y grupos tienen real acceso o posibilidad de influir, incluidos los 57 diputados del Poder Legislativo único y central.

Errores de percepción sobre los problemas, conducen a soluciones inadecuadas para los mismos y a una frecuente desvinculación con los derechos constitucionales de los habitantes; falta de voluntad política o de visión para asignar y ejecutar los recursos públicos con visión unitaria e integral, llevan inexorablemente a actuaciones erráticas y dispersas de los funcionarios que representan a las instituciones centrales en cada región o asentamiento humano donde realmente se dan las prestaciones y regulaciones que materializarían el modelo de país consagrado en la CP.

Sin embargo, el sistema político e institucional podía haber funcionado mucho mejor. Y, de esto trata el presente estudio, pues sostenemos que el país aun puede funcionar mucho mejor si sólo nuestros gobernantes, órganos fiscalizadores y poder legislativo, adquieren la conciencia y el compromiso **—sea inductivamente o por imposición externa de un órgano superior como la propia Sala Constitucional—** de que han carecido todos estos años sobre cómo lograr ese mucho mejor funcionamiento del país mediante el sencillo expediente de que todos reconozcan y asuman los roles clara y rigurosamente definidos en el marco constitucional y legal vigente que ordena la organización y funcionalidad de los procesos de dirección y planificación pública y social del país, vía un mucho mejor desempeño gubernativo.

Esto debe lograrse desde quienes ocupan las posiciones superiores de decisión, hasta quienes ocupan las de fiscalización y control político externo y superior sobre los primeros, y todos en conjunto hacerlo de las determinadas o específicas **maneras superiores jurídicamente normadas** en vez de insistir en hacerlo aleatoria o caprichosamente, pues tal inobservancia o incumplimiento constitucional y legal ha causado severo daño a la causa superior de construir en la praxis el modelo de país constitucionalmente consagrado.

El incumplimiento mayúsculo de ese cierto ordenamiento constitucional y legal en que todos han incurrido en el ejercicio de sus funciones, explica el por qué Costa Rica exhibe esa inestabilidad socioeconómica, financiera y política que resulta tan onerosa para tantos en el país y que los mantiene en condiciones de exclusión social y económica total —los pobres extremos y “básicos”—, y de inestabilidad para la mejor realización de ideas productivas, de inversión y de programación financiera a tantos otros que son actores económicos que están dispuestos y llamados a inyectar vigorosidad y crecimiento con sus decisiones, acciones e inversiones.

Es por ello útil escudriñar la historia reciente para conocer cuál ha sido el derrotero de la actividad superior de dirección política y de planificación del desarrollo en el mundo y, en particular en Costa Rica.

Ello constituirá un punto de partida importante que el país, más ahora con la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* de setiembre del 2001, no debe desconocer del todo por cuanto en este campo de la direccionalidad y de la planificación de los procesos públicos y sociales de una colectividad sociopolítica, **la historia sí cuenta.** Y cuenta

pesadamente cuando la misma nos muestra la persistente existencia de rasgos, valores y patrones de comportamiento que en conjunto constituyen una cultura política y una cultura organizativa o institucional propia del sector público y del colectivo social, muy distinta en América Latina y en naciones aún subdesarrolladas con respecto a las democracias hoy industrializadas. Cultura que, en suma, es directamente responsable del nivel de problemática social, económica y política en que estos países aún se encuentran, incluido Costa Rica.

Consideramos que desconocer este factor, es arriesgarse a seguir dando palos de ciego en el mismo sentido, a pesar de que se aduzca con positivismo –como nosotros mismos lo hemos hecho- que ahora existe una nueva Ley que hará la diferencia. **Ni la Ley No. 8131, ni ninguna otra individualmente considerada de las que veremos de inmediato, cambiará esos valores y patrones de comportamiento costarricenses si no se toman provisiones sociopolíticas paralelas para organizar y administrar la ejecución de las mismas** que impacten, precisamente, esos valores y patrones prevalecientes en el costarricense aún en presencia desde hace décadas, de diversas otras leyes de semejante contenido moderno y positivo, según también veremos abajo.

Con respecto a la planificación, formalmente normada en el país desde 1963 cuando se dio la primera Ley y se creó la entonces Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN) para normar mayormente las inversiones públicas producto de la ayuda externa –concretamente el Programa Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy-, la actividad tuvo su momento de mayor vigencia durante unos veinte años, pero igualmente la perdió desde hace unos doce años.

Comprender el entorno y contexto en que se ha dado esta irregularidad en el ejercicio de una actividad instrumental a todas luces indispensable para un país en proceso de desarrollo como Costa Rica ya que el no aplicarla consistente y disciplinadamente genera más desorden en la acción del Estado y, consecuentemente, más subdesarrollo, es vital para que los jefes a quienes les correspondía reglamentar la Ley No. 8131 y vigilar celosamente su aplicación – para que con ello Costa Rica finalmente vea el sol más claro de como lo viene viendo en las últimas décadas producto de una considerable improvisación en el manejo de los procesos públicos sobre todo-, lo pudieran hacer, o procedan a revisar dicha reglamentación ya producida, de manera cabal y sólidamente sustentada en el reconocimiento de por qué el país ha fallado tanto en los reiterativos compromisos retóricos de algunos líderes nacionales en cuanto a convertirlo en el “primer país desarrollado de América Latina”, a pesar de que se tienen los atributos también históricamente acumulados, además de ese buen marco legal superior, para lograrlo.

Desde que Albert Waterston publicó su informe ordenado por el Banco Mundial en 1964, *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la Experiencia*, no hemos avanzado mucho en el mundo y en Costa Rica para superar los muchos errores y debilidades que el ejercicio de dicha actividad exhibía en **más de 130 naciones subdesarrolladas**.²⁰ Veamos sus principales conclusiones, y júzguese la validez actual de las mismas:

- a. Divorcio entre la planificación de largo plazo y la programación presupuestaria de corto plazo (además, según quien esto suscribe, de que los gobiernos tendían a ser de “corto plazo”, fuera por golpes de Estado frecuentes o por no existir la reelección presidencial)
- b. Divorcio entre los aspectos económicos y los sociales del desarrollo
- c. Divorcio entre los planificadores y los políticos (los planes servían básicamente para apoyar préstamos externos, y después no eran seguidos disciplinadamente por los superiores políticos)
- d. Divorcio entre los planificadores economistas y la viabilidad organizativa y gerencial de las instituciones (se veía la planificación como un asunto de hacer el plan por expertos, y esperar luego que la “burocracia” los ejecutara efectivamente)
- e. Los planificadores economistas utilizaban variables, perspectivas y métodos muy economicistas y macro, poco compartidos y entendidos por el resto de tecnócratas

²⁰ Waterston, Albert, *Development planning. Lessons of experience*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.

- f. Los procesos de formulación de tales planes eran poco participativos, y menos de representantes de la sociedad civil ni a nivel nacional, ni sectorial, ni regional ni local

De nuestro propio esfuerzo investigativo y desarrollo conceptual en Costa Rica, identificamos otro conjunto de factores que los políticos como tales y en su condición de jefes de ministerios y entes autónomos, así como de municipalidades, mas también el planificador, el fiscalizador y el Diputado que tiene que ejercer control político, tienen que poder reconocer como elementos comunes precisamente en su comportamiento rutinario pues ello influye decididamente en el nivel de seriedad, de profundidad y de calidad con que se acometa un esfuerzo de dirección, de planificación y de presupuestación aún en presencia de la nueva Ley No. 8131. Mantenemos la secuencia alfabética a este nuevo recuento:²¹

- g. Los planes nacionales de desarrollo en Costa Rica a veces son promulgados al final de una Administración, y entonces no son útiles; aún en al menos dos momentos en que fueron promulgados por Decreto Ejecutivo (Carazo Odio y Monge Alvarez), su seguimiento fue nulo y sobre todo su fiscalización por parte de la Contraloría no se dio, y entonces los Gobiernos no se vieron obligados a rendir cuentas claras y concretas sobre su cumplimiento
- h. Los programas electorales de los partidos no son obligatorios por la normativa electoral, ni responden a una estructura determinada que permita compararlos entre sí y confrontar con lo que hace el Gobierno de turno, lo cual permitiría al elector contar con un parámetro para valorar tales opciones estratégicas y programáticas que sustenten mejor su decisión de voto; no hay tampoco ninguna obligatoriedad real ni sanciones por no producir tales propuestas electorales
- i. Lo anterior también lleva a reconocer que no ha habido hasta ahora obligación legal para promulgar en cierta fecha el Plan Nacional de Desarrollo ni que éste contenga claros parámetros de desarrollo nacional, sectorial o regional y local del país, ni para convertir el Programa Electoral respectivo en Programa de Gobierno a partir del 8 de mayo de un nuevo gobierno, lo cual obligaría a los partidos al menos, a pensar y diseñar más seriamente tales propuestas electorales
- j. Los informes presidenciales cada año no son consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo –cuando lo hay- y no responden a parámetros evaluativos impuestos por la Asamblea Legislativa, sino a lo que el propio Presidente de turno determine como más ventajoso o conveniente para su propia imagen, lo cual dificulta la labor de evaluación y control político verdaderos por parte de dicho órgano parlamentario
- k. La Asamblea no sabe exigir cuentas sistemáticamente, y sus Comisiones Permanentes no corresponden con los sectores de actividad institucional en que el Gobierno organiza al menos nominalmente su actividad. Los partidos de oposición no han podido maximizar su labor contralora alrededor de figuras que pueden ser muy efectivas, como la de “ministros sombra” británica pero costarricense o “voceros sectoriales” para que puedan pedir cuentas a cada ministro de gobierno pero, precisamente, tanto sobre el ministerio respectivo como sobre el conjunto de entes autónomos en cada sector que cada ministro debe dirigir unitaria e integralmente según la LGAP lo dispone, tal y como veremos abajo
- l. La no reelección presidencial, ha impedido que los partidos desarrollen visiones estratégicas de largo plazo
- m. Hay una notable y notoria desarticulación en la formulación y ejecución presupuestaria entre las oficinas centrales de ministerios y entes autónomos, y sus direcciones regionales, con efectos de funestas consecuencias para el desarrollo regional o provincial puesto que tales presupuestos entonces reflejan muy poco las preferencias o prioridades de cómo atender las demandas reales de acuerdo con la visión de los funcionarios más cercanos a la prestación de servicios y bienes y, en consecuencia, a los usuarios. Muy pocos entes, y es casi nulo en gobierno central, muestran su distribución territorial del presupuesto, y menos se da un proceso de formulación presupuestaria de abajo hacia arriba.
- n. Los mecanismos de organización y planificación sectoriales y regionales decretados desde 1976 con sustento en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 y desde 1978

²¹ Tomado de nuestro texto *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 125, FLACSO, San José, junio 2002.

con soporte en la LGAP, incorporaron mecanismos de concertación socio-política estructurados para activarse constantemente y no a ratos, pero estos esquemas han sido desatendidos persistentemente por los partidos políticos y los gobiernos, y entonces su vigencia práctica ha generado poco beneficio al país pues lo que en su ausencia se produce, es un gran y evidente desorden en la valoración de problemas por tantos actores públicos con autoridad pero sin integración ni articulación alguna, lo cual incide negativamente en la toma de decisiones y en la ejecución de éstas y de los correspondientes presupuestos públicos, contraviniendo así la figura constitucional de que el Estado tiene que actuar unitaria y responsablemente

- o. La nula formación política en los partidos políticos, sobre todo en materia de procesos públicos y de la normativa constitucional y legal que los regula, genera actitudes de gran improvisación en los equipos que formulan los programas electorales de Gobierno y, peor aún, acarrea actitudes de flagrante incumplimiento e impunidad legales cuando muchos de esos individuos acaban ocupando posiciones clave de apoyo a los respectivos jefes una vez que su partido gana las elecciones y premia a esos colaboradores con tales puestos de “confianza” en toda institución pública
- p. La improvisación gerencial o administrativa en el contexto público, agrava la ineficacia producto de la improvisación técnica y política, y el gobierno no busca nunca de las universidades la formación del recurso humano necesario y preciso para superar esa situación tan deficitaria (recuérdese lo planteado por Waterston: los planificadores elaboraban planes ambiciosos técnicamente hablando, asumiendo que las instituciones eran capaces de ejecutarlos, pero fracasaban con frecuencia debido a que no consideraban tales planes, cuando estaban en su etapa de formulación, los requerimientos administrativos, gerenciales y organizativos a tomar en cuenta para adaptarlos, o crearlos!)
- q. **El fenómeno de clientelismo partidista y persecución política en las instituciones** que se desató con especial virulencia a mediados de la década de 1970, en los entes autónomos particularmente con el régimen de presidencias ejecutivas instaurado en mayo de 1974, ha encontrado terreno fértil en los partidos mayoritarios que han compartido el poder desde entonces, y ha creado una situación de gran improvisación e inestabilidad en todo sentido, inclusive en las actitudes de mucho funcionario que busca, siendo leal al partido de su simpatía y haciendo proselitismo inclusive en tiempos laborales y a veces con recursos públicos, ver su carrera administrativa coronada por el éxito, aunque sea de corto plazo –los cuatro años de gobierno- y brincándose muchas veces los rigores del ascenso por mérito.²² **Este factor en particular, ameritaba un cuidadoso contrapeso que un órgano fiscalizador superior como la Contraloría, o la misma Asamblea Legislativa, debían tener presente** a la hora de dictar lineamientos y normas técnicas, o nuevas leyes o al ejercer control político, pues si no se adoptan o incorporan elementos que confronten esas actitudes y prácticas fáciles, resulta muy difícil lograr que en los procesos de planificación y presupuestación de “huevo cuño” legalmente normados como con la Ley No. 8131, se active algo significativamente distinto de lo que hoy las instituciones malamente hacen en materia de planes/presupuestos. O, haberlo hecho como se debía, seguramente hubiera podido impactar de manera más directa y positiva los niveles de eficacia y productividad tan deteriorados que muestra hoy el Estado costarricense.

²² En el Preámbulo de nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, 2da. Edición, EUCR, 1986, advertimos de este fenómeno de manera concreta y clara, y el contrapeso que sobre ello debía ejercer el régimen de dirección gubernativa en la LGAP de 1978 con la figura y potestades de ministros rectores de sector sobre entes autónomos, sin que haya causado reacciones conocidas de nuestra clase dirigente o tecnocracia de alto nivel para contrarrestar o revertir esas perniciosas tendencias de los partidos mayoritarios que cogobernaban y con los cuales se identificaban muchos de esos funcionarios públicos inclusive en uso de sus tiempos y funciones públicas. La situación ha empeorado hasta el día de hoy, y los recientes casos de corrupción denunciados por la prensa nacional corroboran un estado de cosas que pudo haberse evitado si el Estado de Derecho hubiera imperado por sobre el manejo errático, improvisado y clientelar, nada transparente ni eficaz, que se ha dado por incumplimientos de tantos de ese marco constitucional y legal aquí y más adelante referido.

La nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* sienta bases que a nuestro juicio pueden cambiar radicalmente esa situación negativa, inestable y poco transparente referida como propia de Costa Rica, pero solo en la medida en que sea clarivamente entendida y aplicada en sus innegables convergencias orgánicas y funcionales con aquellas otras tres leyes generales que regulan los procesos de dirección y planificación superiores en el país, a saber: la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, la Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968, y la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978.

Pasemos a ver lo que a nuestro juicio son atributos constitucionales del modelo de país solidario y de bienestar consagrado desde 1949, que han sido notoriamente incumplidos en su dimensión unitaria e integral, y que deben empezar a ser restituidos de inmediato.

El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: los derechos constitucionales del habitante que exigen un desempeño y una respuesta unitaria e integral del Estado, y que no han sido plenamente satisfechos

Constitución Política:

Artículo 27, regula la garantía de libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

Artículo 28, dispone que nadie puede ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Artículo 33, sobre el carácter de igualdad de todo hombre ante la ley, sin que se pueda hacer discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

Artículo 46, prohíbe los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria, mas también el derecho que tienen los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz, a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Establece además que el Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos.

Artículo 50, el cual consagra la obligación del Estado concomitante con el modelo-país consagrado en la misma Constitución Política, de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Contempla, además, la legitimidad de toda persona para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para **reclamar la reparación del daño causado**. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho, y la ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

Artículo 51, el cual consagra a la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, y el derecho que tiene a la protección especial del Estado, al igual que lo tienen la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

Artículo 55, consagra la protección especial de la madre y del menor a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

Artículo 56, establece que el trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección del trabajo.

Artículo 65, asigna al Estado la promoción de la construcción de viviendas populares y crear el patrimonio familiar del trabajador.

Artículo 67, obliga al Estado a velar por la preparación técnica y cultural de los trabajadores.

Artículo 72, ordena al Estado mantener, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurar la reintegración de los mismos al trabajo.

Artículo 74, que declara irrenunciables los derechos y beneficios sociales normados en la CP, sin excluir otros que se deriven del principio cristiano de justicia social, y procurando siempre una política permanente de solidaridad nacional que sean aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción.

Artículo 77, establece que la educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la preescolar hasta la universitaria.

Artículo 78, establece la obligatoriedad de la educación preescolar y la general básica, y la gratuidad de éstas y de la educación diversificada en el sistema público, costeadas por la Nación. Además de establecer el porcentaje del 6% para financiar la educación estatal, incluida la superior, impone al Estado facilitar la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. Establece que la adjudicación de las becas y los auxilios estará a cargo del Ministerio del ramo, por medio del organismo que determine la ley.

Artículo 82, obliga al Estado a proporcionar alimento y vestido a los escolares indigentes, de acuerdo con la ley.

Artículo 83, establece que el Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo y a proporcionar oportunidad cultural a aquéllos que deseen mejorar su condición intelectual, social y económica.

Artículo 95, remite a la ley la regulación del ejercicio del sufragio de acuerdo con una serie de principios tácitamente enumerados que buscan garantizar por parte de las autoridades gubernativas libertad, orden, pureza, imparcialidad, pluralismo político, representación para las minorías, etc.

Artículo 98, consagra el derecho del ciudadano a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. También establece que los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política, además de que su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Comentarios críticos sobre incumplimientos notorios

Los anteriores derechos han sido de diversas maneras concretas incumplidos por el Estado, sea vía omisiones de las "autoridades gubernativas" que debían ejecutarlos en forma de prestaciones o regulaciones eficaces e integrales para el total universo poblacional que las ha requerido, o vía aquellos órganos que debían fiscalizar o controlar políticamente su adecuado cumplimiento por dichas autoridades gubernativas; o vía diseños improvisados o técnicamente infundamentados o fragmentados de leyes por un lado, y de políticas por otro, que han configurado esquemas financieros o presupuestarios específicos con el objetivo aparente de dar sustento a tales mandatos constitucionales, pero sin nutrirse claramente en estos y de formas integradas e integrales como correspondería al total conjunto de ellos para que sean eficaces en su concreción fáctica.

Es el caso de la Ley de FODESAF No. 5662 de diciembre de 1974, pues entronizó un mosaico de mandatos-prestaciones tan fragmentadas que su aplicación inclusive apegada al espíritu y letra de los mecanismos e instrumentos consignados en la misma Ley no han permitido atender ninguna de las necesidades que le dieron justificación legislativa de una manera unitaria e

integral por aducir históricamente las autoridades gubernativas encargadas de su administración integral, no tener competencias para “exigir cuentas de las instituciones beneficiarias” una vez transferidos los recursos, aunque la Ley en su Capítulo II es clara en cuanto a la tutela que la misma Dirección de Asignaciones Familiares tiene que realizar sobre los recursos transferidos conjuntamente con MIDEPLAN, y la obligación de la Contraloría de fiscalizar el eficaz cumplimiento de la Ley y sus reglamentos.²³

Es el caso también, del “sistema de becas y auxilios a quienes quieran proseguir con sus estudios universitarios”, pues no existe tal sistema del todo y menos adscrito al MEP o dentro de éste –FONAPE, no da ni becas ni auxilios, sino préstamos-; menos existe el sistema técnico y permanente a los desocupados involuntarios o el correspondiente seguro de desocupación, aun cuando dicha Ley de Asignaciones Familiares asigna hasta un 20% del total de ingresos recaudados anualmente para asegurar tal soporte económico a familias pobres o con dificultades laborales, para citar algunos casos de flagrantes incumplimientos constitucionales y legales sin que nadie, previamente, ni siquiera la misma Asamblea Legislativa con su enorme poder de “interpelación a ministros” concretos, haya hecho algo para denunciar y activarlos o hacerlos realidad, como pretende el presente Recurso de Amparo.

Si bien hay muchas leyes particulares que han sido concebidas para ordenar muchas de esas prestaciones y regulaciones, no han ellas –o sus gestores legislativos- tomado debida nota sobre los alcances y articulaciones innegables que cada campo de actividad o derecho del habitante así regulado, debía adquirir explícitamente con relación a otros derechos

²³ La Contraloría, en su Memoria Anual 2002, da una evidente muestra de la contradicción conceptual y analítica que distingue sus muchas intervenciones. Por un lado, y refiriéndose a la situación por la cual los recursos de FODESAF sólo en un 22.5% son asignados por DESAF y el restante 77.5% está asignado por su misma Ley o por leyes particulares de instituciones, dice en página 119: *En razón de esta situación, la Contraloría... en su oficio No. 3393 del 29 de marzo de 2001, señaló que “...nuestro legislador ha promovido que los recursos que otrora fueran para los pobres paulatinamente se hayan visto reducidos, al ser destinados en una gran mayoría al financiamiento de instituciones y organismos públicos, con lo cual se ha desnaturalizado su propósito original de que fueran aplicados exclusivamente a las poblaciones económicamente más vulnerables, sin que pueda hacerse nada al respecto, toda vez que tales transferencias son ordenadas por normas de rango legal que la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares queda obligada a acatar”* (nuestro énfasis). Obviamente, los técnicos de la Contraloría no han sido rigurosos en entender y aplicar el Artículo 10 de la LGAP, ni ha acudido a la Sala IV a buscar reivindicaciones para los pobres en sentido de recusar esas asignaciones presupuestarias con destino específico distinto de las “necesidades de los pobres” cuando se asignan, según la CGR, a instituciones para cumplir con “competencias legalmente asignadas”. Pero es que esto tampoco sería contradictorio si esas “competencias” de esas otras instituciones, están encaminadas a la población pobre, pues aquí entraría en juego, entonces y para evitar un daño mayor a éstos y al régimen de legalidad imperante, la exigencia al Gobierno por parte de la Contraloría de que aplique el régimen de dirección gubernativa en la LGAP de manera que se logre direccionar esos recursos así asignados, más todos los demás que la institución respectiva administra para canalizarlos a “población pobre” vía directrices ministeriales correctas y concretas. Pero no lo hace así ni advierte a la Asamblea Legislativa sobre los errores de diseño legal en que está incurriendo. En la misma página, la Contraloría manifiesta que “no obstante lo anterior, se espera que la problemática expuesta se minimice con la creación, mediante Decreto No. 30493-MP-PLAN-MCAS del 24 de junio del 2002, del Consejo Social del Gobierno, órgano coordinador del área social... lo cual probablemente se haga con base en las prioridades establecidas en el Plan Social Vida Nueva”. Aceptó así la Contraloría, la ilegalidad de un Decreto y de un esquema colegiado que contraviene totalmente lo normado en la LGAP en cuanto a dirección gubernativa por parte del Presidente con cada ministro de sector, descatando además su obligación de denunciar el incumplimiento de la Ley de Planificación y de esta LGAP, y de los Decretos Ejecutivos vistos atrás que estando vigentes, regulan lo pertinente a la dirección y planificación de planes, políticas y programas públicos. Esta misma persistente omisión del órgano contralor, se repite en su estudio de mediados de este año sobre el mal funcionamiento de este Consejo Social según lo referimos más adelante, de manera que las intervenciones fiscalizadoras de este esencial órgano superior siguen dejando mucho que desear pues no generan reacciones vinculadas del Gobierno y sus instituciones para cumplir obligadamente con leyes y normas que afectan decididamente la racionalidad y eficacia con que se asigna y ejecuta el voluminoso gasto público disponible para el desarrollo del país.

en otros campos de actividad; menos se ha tomado en cuenta en esta creativa producción legislativa cómo ciertas leyes superiores y generales vinieron a regular lo pertinente a los procesos de dirección y planificación públicas y cómo debían ellas ineludiblemente permear, influir y condicionar la eficacia misma de aquellas otras leyes sobre derechos sustantivos de los habitantes.

Dichas leyes superiores y generales –en particular la LGAP, la Ley de Planificación Nacional, la de Planificación Urbana y la No. 8131 de presupuestos públicos, además de la Ley Orgánica de la propia Contraloría de la República-, en efecto no han sido tomadas en cuenta ni por los legisladores al diseñar y aprobar nuevas leyes en materias técnicas o sustantivas, ni por los “ejecutores” o administradores de estas otras leyes particulares, de manera que el efecto fáctico ha sido que aquellas se **han aplicado desarticuladamente no sólo entre ellas, como si los derechos de los habitantes no estuvieran concatenados de manera orgánica y funcional**, sino que se han aplicado desarticuladamente también con respecto a las aquí señaladas que estaban llamadas a regular los procesos mayores y condicionantes de dirección y planificación públicas.

En adición, la labor de los respectivos Gobiernos reglamentando esas leyes, se ha dado también sin ningún marco referencial superior y articulado, de manera que aquí también se han dado irregularidades producto de la improvisación total en el diseño de reglamentos y procedimientos que, ya en la labor interna de cada institución, se desarraigan de los fundamentos motivacionales de la misma ley, y peor aún de la fuente constitucional de los derechos normados. El reglamentismo sin fundamento ni motivación legal y constitucional genuinas, ha agregado confusión y dificultades para la feliz satisfacción de los derechos de los habitantes, a pesar de los buenos propósitos de la Ley de Simplificación de Trámites No. xxxx de xxxx, la cual tampoco muestra según nuestras indagaciones de campo producto de nuestro trabajo académico y de servicios profesionales con organismos diversos, resultados reales que hagan más simple y expedita la justa expectativa de los habitantes por ver mejor resueltas sus legítimas demandas por bienes, servicios y mejores regulaciones por parte del Estado, o del Gobierno y sus múltiples instituciones.

En el diseño legislativo mismo, a manera de ejemplo concreto, las leyes sobre recursos naturales que debían instrumentalizar el enunciado ambientalista en el Art. 50 de la Constitución –de Suelos, de Biodiversidad, Forestal, de Vida Silvestre, de Minas, de Aguas, etc.- muestran una fragmentación y desarticulación total, no respaldándose ni reconociéndose entre ellas y menos con respecto a la propia Ley Orgánica de Ambiente de 1995 que debía haber “metido en cintura” a todas aquellas otras, o la Ley No. 5172 del MINAE de 1990. Todas ellas más bien han creado órganos y mecanismos decisorios, de coordinación y de participación de la sociedad civil totalmente divorciados entre sí que, de ser adecuadamente activados sin someterlos a un marco orgánico superior que los ordene como se verá abajo, darán lugar a múltiples desórdenes y confusión de los actores públicos y sociales, y hasta municipales, que deban participar en ellos, en muchos casos provocando participaciones múltiples de los mismos representantes de un mismo organismo o grupo comunitario en varios de esos foros, tal y como lo hemos confirmado en diversas investigaciones de campo en nuestro trabajo académico y de consultoría, los cuales han sido debidamente documentados en nuestros varios libros y publicaciones diversas.

Tal confusión de diseño y funcional, se da también en el campo de la lucha contra la pobreza, donde el Código de la Niñez y la Adolescencia no ha sido visto como una ley superior y articuladora de las competencias consignadas también por Ley al PANI, al IMAS y a varios ministerios y entes autónomos asociados a esa “lucha”, y entonces no hay una acción unitaria e integral del Estado sino una dispersión de funciones y de programas que nunca logran el objetivo superior de ganarle la lucha a la pobreza ni de restituir los derechos de niños y adolescentes de familias mayormente pobres.

Además, hay una gran confusión legislativa con el concepto de “rectoría gubernativa”, pues el concepto es utilizado con frecuencia en leyes de entes autónomos o de ministerios sin tomar debida nota de los pronunciamientos de la misma Sala IV, como veremos abajo, en cuanto a que la **rectoría –vista como sinónimo de dirección gubernativa según la LGAP, en una interpretación que nos parece correcta por razonable y oportuna-** compete por

Constitución sólo al Poder Ejecutivo, y que ni por ley puede el legislador asignársela a ningún otro órgano, unipersonal o colegiado, y menos a un ente o ministerio como tal.

Es el caso del PANI que tiene una asignación legal de “rectoría” en el Art. 2 de su ley constitutiva; pero también el IMAS debe ejercer según su Ley constitutiva una “dirección” de la lucha contra la pobreza según veremos abajo, y el Instituto Contra el Cáncer también, mas también se insiste frecuentemente en que un Ministerio de Salud y un MINAE ejercen “rectoría política” en sus respectivos campos sin reconocer que es el Ministro con el Presidente en su condición de Poder Ejecutivo del ramo o sector utilizando instrumentos muy distintos, y en condiciones muy distintas del Decreto Ejecutivo. El Proyecto de Ley del Recurso Hídrico en Comisión legislativa, incurre en un híbrido incontestable al hablar de que el MINAE ejercerá la rectoría del recurso hídrico según lo dispone la “LGAP”, atribuyéndole así a esta Ley una categorización que no es ni racional ni constitucional pues tal rectoría es exclusiva del Poder Ejecutivo como tal, no del Poder Ejecutivo “a través del Ministerio” respectivo, como varias de esas leyes, y en particular la Ley del Ministerio de Salud de 1973, estableció antes de promulgarse la LGAP en 1978.

También se nota tal percepción confusa y distorsionadora, cuando el legislador ha insistido en “seguir sentando” a ministros en juntas directivas sin tomar debida nota de que a partir de la LGAP tal jerarca no debía ser “juez y parte” en su condición de rector de sector y miembro de juntas directivas de entes autónomos sujetos a su propia dirección política. Un defecto de semejantes proporciones que causaría consecuencias indeseables si la figura se aplicara en toda su dimensión legal y política, es el consistente en la práctica de diversos Presidentes de otorgarle a presidentes ejecutivos rango de “ministro sin cartera” por razones que veremos en el siguiente punto.

El resultado neto de todo lo anterior, es el de provocar en la generación de leyes una dispersión y atomización competencial y orgánica que no responde al mejor criterio de Estado unitario en la Constitución Política. Y que para colmo de males, la LGAP que está llamada a ordenar todo ese des-concierto aun partiendo de ese marco legal confuso y distorsionado, tampoco ha sido bien entendida ni aplicada, malográndose lo que estaba llamado a constituir un desempeño unitario e integral del Estado para una mucha mejor tutela de los derechos de los habitantes.

Hay ante tales actitudes omisas o negligentes, sin embargo, un sinnúmero de disposiciones constitucionales y legales que habrían permitido todo este tiempo un desempeño gubernativo mucho más efectivo, con un orden administrativo, técnico y político más racional que el desorden que ha imperado en el ejercicio del poder político superior según nuestro modelo centralista y presidencial, para con ello haber logrado una mucha mejor administración de esas leyes particulares.

Veamos cuáles normas superiores a nuestro juicio, entonces, han regulado todo este tiempo desde 1949 la obligación tutelar del Estado sobre su propio desempeño hacia un cumplimiento eficaz, unitario e integral de esos derechos de los habitantes, pero que tampoco han sido explícita ni continuamente cumplidas o ejercitadas por las “autoridades gubernativas” obligadas a hacerlo.

El marco superior para la exigencia y rendición de cuentas: las normas superiores que garantizan la existencia y desempeño de un Estado unitario, orgánica y funcionalmente concebido como tal en la Constitución Política

Es esencial reconocer cuáles normas constitucionales y legales han estado disponibles desde 1949 para garantizar la capacidad de decisión y de acción del Estado, y la racionalidad y eficacia unitaria e integral con que se debía y debe asignar y ejecutar el gasto público del conjunto de ministerios y del conjunto de instituciones autónomas, y de manera indirecta el gasto del total conjunto de municipalidades, para tutelar eficazmente los derechos de los habitantes y el correspondiente cumplimiento de sus obligaciones por ese Estado en su dimensión nacional y en la dimensión local o cantonal. Veámoslas, con algunos comentarios interpretativos de parte nuestra:

1. Constitución Política:

Artículo 11, que declara a los funcionarios públicos como simples depositarios de la autoridad, no pudiendo arrogarse facultades que la ley no les concede, y teniendo la obligación de rendir cuentas por su gestión.

En el caso de ministros, nos parece que si bien esta reforma constitucional se quedó corta al enunciarlos sólo en su condición de jefes del ministerio respectivo y no como responsables de sectores de actividad, es fundamental para la eficacia de su gestión en ambos roles o campos de proyección —el ministerio y el sector- denunciar el error en la práctica legislativa, a partir de la Ley General de la Administración Pública de 1978, de seguir “sentando” ministros en juntas directivas de entes autónomos. Ello por cuanto su participación aquí es como director de debates cuando mucho, circunscribiéndose su “poder mayor” a ejercer un doble voto en caso de empate en votaciones específicas, además de que sabemos por nuestras investigaciones de muchos años que un ministro tiende a perderse en el microcosmos de cada ente sin que despliegue para nada su visión sectorial ya que ésta prácticamente no se ejercita en el país según denunciábamos en este libelo.

Sin embargo, existe el escenario inminente de que si la Sala IV ordenara —aunque el asunto no está circunscrito a esto, pues la Ley ya obliga a ello- que el mecanismo sectorial y de órganos rectores se active según la LGAP, un ministro en junta directiva pueda ver perdida una votación sobre una iniciativa suya por mayoría de los miembros de la junta, y pueda entonces “irse” a su Despacho y emitir una directriz al órgano colegiado indicándole cómo actuar según los términos vistos previamente, y por verse abajo, de acuerdo a la LGAP.

Ya sabemos lo que la directriz genera, y sería un contrasentido infundamentado que un ministro emita una directriz a una junta directiva de la que él mismo es miembro —querríamos argumentar próximamente ante la Honorable Sala IV la conveniencia de modificar su criterio previo de que sólo a grupos de entes y no a entes individuales, puede emitirse una directriz-, con la potencial consecuencia de que ésta pueda ser destituida por el Consejo de Gobierno si se dan los supuestos del Artículo 98 de dicha LGAP. **Hay aquí a juicio nuestro, una incompatibilidad jurídica y política que no debe darse en modo alguno**, pues el régimen de dirección tiene que ser transparente y eficaz como pretendió el Legislador, y no exponerse a factores disonantes que pueden enturbiarlo producto de otros diseños legislativos impensados o incoherentes, a contrapelo del muy sano espíritu y letra del Art. 10 de la misma LGAP, mas también del Art. 16 de la misma Ley.

El problema se repite cuando analizamos la existencia de presidentes ejecutivos con rango de ministros sin cartera. Potencialmente, estos deberían ejercer la misma potestad de dirección gubernativa en la LGAP. Aquí, la “rendición de cuentas” es más complicado materializarla sobre todo según el Art. 121 inciso 24) de la Constitución Política según veremos de seguido, pues un presidente ejecutivo es según la Ley de Presidencias Ejecutivas de 1974 un subordinado de la junta directiva del ente que responde por los acuerdos colegiados de ésta. Como ministro sin cartera, sin embargo, podría emitir directrices a la propia junta directiva de la que es parte, con las consecuencias conocidas que se darían producto de la jerarquización política y competencial que hemos analizado hasta ahora. La Asamblea Legislativa, ¿a quién pediría cuentas entonces: al ministro sin cartera, o al presidente ejecutivo, a sabiendas de que ambas posiciones o roles son radicalmente distintos y estarían entronizados en una misma persona? En el caso de la Ley No. 8131 según el Título X de responsabilidad administrativa, ¿por cuál omisión de decisiones o directrices oportunas se imputaría responsabilidad al jefe unipersonal de un ente autónomo: al ministro sin cartera, o al presidente ejecutivo, cuando las potestades asociadas a ambos roles son totalmente distintas y conflictivas pero las ejerce formalmente una misma persona?

Artículo 121 inciso 9) con respecto a la admisión, por parte de la Asamblea Legislativa, de acusaciones interpuestas contra quienes ejerzan como Presidente de la República, Vicepresidentes y otros, y el inciso 24) en cuanto a la **formulación de interpelaciones** por dicha Asamblea Legislativa **a los Ministros de Gobierno y a censurarlos** cuando fueren

culpables de errores graves que hayan causado o puedan causar **perjuicio evidente a los intereses públicos**.

Sostenemos que **incumplir las leyes aquí referidas, o los mandatos constitucionales expresamente enunciados arriba**, y en particular incumplirlos como producto de otro incumplimiento particular de las normas y leyes que abajo revisaremos en detalle pero que están llamadas a ordenar ese desempeño visionario, unitario y eficaz de tales Ministros de Gobierno, **constituyen errores graves con efectos perjudiciales evidentes a los intereses públicos**.

No interpelar oportunamente a dichos Ministros sobre dichos incumplimientos explícitos que arrojan evidentes y concretos saldos negativos en cuanto a los mejores intereses públicos, constituye también una omisión grave por parte de la Asamblea Legislativa por cuanto implica que ésta no está desplegando la visión analítica necesaria por inacción misma de los Diputados, de sus asistentes y asesores particulares y del mismo Departamento Técnico de la Asamblea que los apoya a todos sin distinguos partidistas, y en consecuencia **no están ellos interpelando constantemente a los Ministros** en lo particular a pesar de los múltiples errores e incumplimientos legales que cometen en su gestión ministerial, ni con respecto a lo que estas otras leyes generales sobre dirección y planificación les han asignado en cuanto a direccionar y vigilar el desempeño de grupos de entes autónomos en cada sector de actividad bajo su mando político.

Para mejor sustento del lector, referimos aquí las posiciones críticas y bien fundamentadas que hicimos del conocimiento de la Asamblea Legislativa tanto a nivel de la Comisión de Nombramientos.²⁴

Artículo 140 sobre deberes y atribuciones de quienes ejercen el Poder Ejecutivo, principalmente los siguientes incisos: 3) **sancionar y promulgar las leyes**, reglamentarlas, ejecutarlas y **velar por su exacto cumplimiento**; 6) **mantener el orden y la tranquilidad de la Nación**, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas; 7) **disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes**; 8) **vigilar el buen funcionamiento** de los servicios y dependencias administrativos; 18) darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y **expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes**; 20) **cumplir con los demás deberes y ejercer las otras atribuciones** que le confieren esta Constitución y las leyes.

Estas obligaciones no han sido adecuadamente ejercitadas por ningún gobierno, en particular a la luz de las normas legales que desde 1968 con la promulgación de la Ley de Planificación Urbana han venido a proporcionar mandatos precisos, esquemas e instrumentos para poder cumplir “las respectivas autoridades gubernativas” con el ejercicio eficaz y oportuno de aquellas obligaciones concernientes a la adecuada ejecución, vigilancia del impacto y asunción de acciones correctivas con respecto a las leyes en este país, sobre todo aquellas leyes que han requerido de tales autoridades gubernativas una visión y capacidad de manejo o administración articulada o convergente de unas con otras, o bien bajo mandatos superiores en otras leyes superiores para lograr ese manejo articulado y convergente de los derechos de los habitantes.²⁵

²⁴ Nos referimos al amplio desarrollo que el suscrito hizo ante la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa del Cuestionario para optar al cargo de Contralor General de la República en febrero del presente año, en donde estos conceptos y análisis básicos se transmiten de acuerdo a las 60 preguntas planteadas para todos los candidatos a Contralor.

²⁵ Un análisis de fondo y sin ambigüedades sobre esta materia aplicada al campo de la lucha contra la pobreza, fue realizada por el suscrito y otros colegas universitarios de otras disciplinas por encomienda de la Rectoría de la UCR, y publicada en un documento formal intitulado *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza*, en noviembre del 2002, y presentado al Presidente de la República y a la Primera Vicepresidenta, y al Consejo Social por disposición del Presidente, en enero del 2003, sin que hubiera luego, posterior a la entusiasta acogida por el señor Presidente, ningún seguimiento ni rectificación gubernativa en cuanto a los graves señalamientos proporcionados por la UCR en términos de incumplimientos y errores alrededor del marco jurídico-conceptual mayor aquí identificado. El

Artículo 149 sobre Responsabilidades conjuntas del Presidente y cada Ministro cuando hubieran participado en ciertos actos como los señalados en el inciso 4) en términos de **negarse a publicar o ejecutar las leyes** y demás actos legislativos, y el 6) que especifica esa responsabilidad conjunta **en todos los demás casos en que por acción u omisión viole el Poder Ejecutivo alguna ley expresa**;

Se demostrará abajo –aparte de lo demostrado hasta ahora- cuáles leyes expresas han sido violadas por quienes desde siempre han ocupado los cargos denominados Poder Ejecutivo, leyes tanto específicas destinadas a regular derechos de los habitantes en cada campo de actividad socioeconómica y ambiental, como leyes generales sobre dirección y planificación de procesos, destinadas a poner orden en el manejo o administración de los procesos públicos en todo campo de actividad y entre éstos.

Artículo 175, establece que la Contraloría General de la República aprobará los presupuestos municipales y fiscalizará su ejecución;

Artículo 181, sobre la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen que la Contraloría debe emitir a la Asamblea a más tardar el primero de mayo sobre tales presupuestos;

Artículo 183 sobre el carácter auxiliar de la Contraloría General con respecto a la Asamblea Legislativa,

Artículo 184, sobre todo el inciso 3) envío anual a la Asamblea de una memoria con **opiniones y sugerencias, entre otras cosas, que el Contralor considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos**;

La Contraloría General de la República, en ninguna Memoria Anual suya pero menos en su praxis fiscalizadora, salvo en la Memoria correspondiente al año 2002 pero sin consecuencia alguna en su forma de actuar en el ejercicio posterior de sus competencias y obligaciones legales, ha reconocido la existencia y obligatoriedad suya propia, y de las diversas autoridades gubernativas, de hacer cumplir las leyes en sentido concreto y global que afectan la racionalidad y eficacia en la asignación y ejecución del gasto público, nunca recomendando a la Asamblea Legislativa **opiniones o sugerencias necesarias** para el mejor manejo de los fondos públicos sustentadas en ese marco legal superior que ha estado disponible para ordenar con la máxima racionalidad posible y deseable, dichas asignación y ejecución del gasto público por sectores de actividad y regiones de desarrollo. Ha contribuido directamente así dicha Contraloría, al desorden y fragmentación imperantes en el desempeño ordinario de las respectivas **autoridades gubernativas** que han incumplido por su lado sus obligaciones constitucionales de **disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes, vigilar el buen funcionamiento** de los servicios y dependencias administrativos, darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y **expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes y cumplir con los demás deberes y ejercer las otras atribuciones** que le confieren esta Constitución y las leyes.²⁶

documento universitario tuvo como subtítulo el siguiente: “Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa”. Las críticas posteriores de la Contraloría arriba señaladas sobre el “Consejo Social” y el “Plan Vida Nueva” del Gobierno hace pocos meses, confirman la correcta apreciación crítica en ese planteamiento universitario, aunque tampoco la Contraloría se hizo eco de él en lo que el correcto análisis de la UCR sobre incumplimientos legales y efectos negativos reales para los pobres, describió con total claridad y apego a la noción de modelo-país de bienestar en la CP, o sea derechos de los habitantes de cuyo cumplimiento la Contraloría debe ser la más rigurosa garante en calidad de la labor fiscalizadora diaria y proactiva que ejerce sobre la Administración.

²⁶ Sin embargo, la Contraloría reconoció en su Memoria Anual 2002 por primera vez la existencia de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos, la Ley de Planificación y la Ley General de la Administración, y aunque se queda corta en la interpretación e implicaciones de su convergencia normativa al menos las enuncia como importantes para visualizar mejor un más eficaz desempeño del

Artículo 188, sobre la condición constitucional de las instituciones autónomas del Estado administrativamente independientes y **sujetas a la ley en materia de gobierno.**

No ha querido ninguna autoridad gubernativa desde la promulgación de la Ley General de la Administración Pública de 1978, reconocer que ésta vino a entronizar el régimen de dirección gubernativa previsto en dicha reforma constitucional de 1968 **en materia de gobierno**, obligando ella al Poder Ejecutivo a asumir y ejercitar un tipo de dirección vía directrices que debían ordenar la actividad, no los actos, de los entes autónomos mediante la imposición de metas y tipos de medios, tal y como se argumentará de seguido en el numeral 2 sobre esta LGAP.

Consecuentemente, no ha sido este régimen consistente y continuamente aplicado por ningún gobierno desde 1978, de manera que no se ha ejercitado esta competencia mayor llamada a lograr el orden y concierto interinstitucional que los legisladores buscaron en 1968 con esa reforma constitucional para posibilitar un desempeño del Gobierno y sus instituciones unitario e integrado en contraposición al des-concierto generado fácticamente durante los años precedentes y desde 1949, cuando la CP consagró en su Artículo 188 la total autonomía de gobierno y administración para tal tipo de ente o institución autónoma, el cual proliferó como una modalidad novedosa y adecuada –y reactiva a los desmanes de intervencionismo político partidista desde el Gobierno Central denunciados durante esa misma década de los cuarentas- para acometer preferentemente la mayoría de las prestaciones visualizadas en los derechos de los habitantes consagrados en la misma Constitución Política.

En su lugar, los gobiernos y la Asamblea Legislativa acordaron leyes como la de juntas directivas 43 No. 4646 de octubre 1970, y la de Presidencias Ejecutivas No. 5507 de mayo de 1974, las cuales pretendieron subsanar –con resultados nefastos para el país hasta el día de hoy- la “descoordinación” o desarticulación que cada ente autónomo creado por Ley desde 1949, mas aquellos pocos creados en la misma Constitución Política, venían mostrando en términos de lo que debía ser una mayor integración con las acciones del Gobierno Central o conjunto de ministerios. La reforma dicha al Art. 188 de la CP en 1968, precisamente sabemos que respondió a esa sentida necesidad por una mayor articulación interinstitucional bajo la tesis de que el Estado es unitario y no podía fragmentar tanto su accionar en sustento de una idea de “autonomía plena de gobierno y administración” que se otorgó a tal tipo de institución autónoma en esa CP. **La respuesta con esas leyes 43 y de presidencias ejecutivas, no constituyó la “ley” que la reforma constitucional previó**, y más bien, insistimos, se dieron a partir de ellas abusos, clientelismos e influencias de todo tipo que si bien permitieron aproximar más dicho accionar al del Gobierno Central, no fue sobre las bases de una racionalidad política e institucional que sí se introdujo con la LGAP en 1978, **vía el régimen de dirección gubernativa** que enunciamos abajo.

El régimen de presidencias ejecutivas tuvo en particular un sustento legal o de Ley relativamente sano y limitado para lograr una mejor integración entre cada ente autónomo y el Gobierno Central, sujetando **al Presidente Ejecutivo a actuar como la máxima figura unipersonal en materia de Gobierno de cada institución, pero restringida a coordinar al ente con otros y a “velar por la ejecución” de los acuerdos de la Junta Directiva.** Sin embargo, **su Reglamento No. 4199-P de octubre de 1974, fue a nuestro juicio más allá de**

Gobierno y sus instituciones. Sin embargo, no sólo no las analiza en profundidad en esas innegables articulaciones a pesar de contar con un marco referencial que se les hizo llegar a finales del 2001 por el suscrito (LA PLANIFICACION, 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*, Johnny Meoño Segura, Consultor PNUD, San José, 25 octubre 2001), sino que no las aplica para nada en su gestión fiscalizadora posterior, a juzgar tanto por su Memoria Anual 2003 y por sus constantes dictámenes sobre situaciones en las que debiendo prevalecer una óptica sectorial y regional, las restringe al desempeño particular de cada institución, sin superar así esa unilateralidad en los análisis que permitirían enriquecer mucho más su exigibilidad de cuentas ante el Gobierno de la República y su asesoramiento a la Asamblea Legislativa para un mejor control político con visión también sectorial y regional.

la **Ley misma** y otorgó al Presidente Ejecutivo competencias y funciones que la misma Ley de Presidencias Ejecutivas y la Ley 43 seguían reservando a los Gerentes. Fue a partir de ese momento cuando el país presencié, sin que muchos lo entendieran y denunciaran, un punto de inflexión en los contrapesos que el sistema institucional mantenía aun con la Ley 43 y la de presidencias ejecutivas para evitar una intromisión desmedida del Gobierno como tal en la gestión administrativa de tales instituciones autónomas. **Tal Reglamento normó y entronizó, precisamente, una intromisión desmedida e ilegítima** del presidente ejecutivo en la gestión administrativa o gerencial de cada ente, involucrándose en aspectos gerenciales/administrativos que la Ley referida nunca le otorgó.

El Gobierno de la República pudo, así, aplicar prácticas políticas e institucionales en tales entes que no tenían fundamento alguno en las nociones más sanas y válidas de direccionamiento político de tales entes vía planes y programas o formulación sólida y bien sustentada de políticas superiores de gobierno. **Las nociones de sectores de actividad y de regiones de desarrollo entronizadas en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del mismo año de 1974 tal y como se verá abajo, no fueron inmediatamente asumidas por el Gobierno** como una forma correcta de contrarrestar los efectos indeseables, nocivos o arbitrarios que tal ingerencia desmedida en la gestión administrativa de aquellos entes vía juntas directivas con mayoría oficialista y un presidente ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno, empezó a provocar según lo estudiamos objetiva y detalladamente desde la entonces División de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN.²⁷

Artículos 191, 192 y 193, sobre El Servicio Civil, sobre todo el 192 que establece que “con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos”.

Artículo 194, sobre el juramento que deben prestar los funcionarios públicos según lo dispuesto en el artículo 11 de la misma Constitución.

2. Ley General de la Administración Pública No. 6227 de mayo de 1978:

Esta es a nuestro juicio, la Ley que la reforma constitucional de 1968 al Artículo 188, previó para delimitar los conceptos y materias de gobierno y administración con respecto a las instituciones autónomas. Este criterio tiene sustento jurisprudencial en diversas Resoluciones de esta Sala IV, algunas de las cuales utilizamos abajo para reforzar nuestras tesis interpretativas.

Primeramente, consideramos relevante, para interpretar cómo entender y aplicar las demás leyes que regulan los derechos de los habitantes vía competencias y prestaciones asignadas a ministerios y demás entes públicos, recapitular los primeros artículos de dicha LGAP que muy pocos abogados y especialistas en el sector público toman en cuenta para sus continuas y múltiples resoluciones o dictámenes o asesoramientos a sus respectivos jefes institucionales.

²⁷ En 1975 se realizó en la entonces OFIPLAN un estudio sobre estas nacientes interacciones, por parte de la División de Planes y Política Administrativa, y se identificaron las distorsiones institucionales y administrativas que la figura del régimen de presidencias ejecutivas incorporó en la praxis normal de las instituciones autónomas, sobre todo a partir del Reglamento de la Ley de octubre de 1974 pues fue por éste como se le asignaron al Presidente Ejecutivo todas las funciones de los Gerentes, incurriéndose así en una ilegalidad que nadie en aquel momento confrontó, salvo lo planteado en ese documento técnico que no fue acogido ni objeto de reflexión por las autoridades gubernativas con responsabilidad de hacerlo en aquel momento, y los planteamientos del suscrito en diversos documentos y libros, y públicamente en la página 15 del periódico La Nación.

2.1 Concatenación de leyes convergentes: la LGAP constituye un “ápice jurídico” que permite entender la más racional jerarquización de competencias para el “buen gobierno”

No debe perderse nunca de vista por nadie, en particular por los ciudadanos como tales y por los órganos fiscalizadores de la Administración Pública, y sobre todo por la misma Asamblea Legislativa en su labor de control político sobre ésta, **las disposiciones en el Libro Primero, Título Primero, Capítulo Único de dicha LGAP**, sobre todo los artículos 10, 11, 13, 14, 15 y 16, todos los cuales garantizan –para la mejor comprensión de los procesos administrativos- racionalidad, reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, y el debido respeto a los derechos e intereses del particular. Sobre todo, según lo establece sin ambigüedades el Artículo 19, inciso 1: *El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.*

De igual relevancia estratégica para comprender la noción de Estado unitario que propiciamos, es el Artículo 10 inciso 1. que establece dos conceptos totalmente ignorados, según se anticipó líneas atrás, por tantos en el diseño de políticas públicas de normas administrativas que buscan regular el comportamiento de jerarcas y funcionarios públicos en su relación orgánica y funcional con el habitante: *1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular; 2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere.*

De aquí nuestra insistencia en cuanto a la interpretación sobre la administración articulada en que todos deben incurrir con respecto a estas varias leyes generales o superiores sobre dirección y planificación en particular, pues lo contrario –**su manejo unilateral- no producirá el efecto agregativo que ellas están llamadas a generar en los procesos públicos asociados.**

Sigue reconocer que toda política pública en este contexto mayor, además, es deseable que encuentre sustento para su eficacia real en la asignación o utilización de recursos presupuestarios que la materialicen; y viceversa: que todo recurso presupuestario debe responder a una política pública dirigida claramente a resolver problemas desde la óptica de los derechos de los habitantes consagrados en la CP, no importa cuál institución se tenga de frente al escrutinio del analista, o del ciudadano. **De lo contrario se da un salto mayor, que detallaremos abajo, en cuanto al concepto de POLITICA PUBLICA que acaba siempre desconectando la sana declaración constitucional de derechos, del desempeño institucional y de los mismos ciudadanos, para lograr aquellos.**

Art. 26 b. sobre la competencia del Presidente de la República para ejercer en forma exclusiva la **dirección y coordinación de las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;**

Artículo 27.1 en cuanto a la competencia de **los Ministros conjuntamente con el Presidente**, de ejercer las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y **dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada del respectivo ramo, y los**

Artículos 98, 99 y 100 que regulan lo pertinente a esa competencia de dirección en forma de un **ordenamiento de las actividades, no los actos**, de los órganos sujetos a dicha dirección, a través de la **imposición de las metas de la misma y los tipos de medios que habrán tales órganos de emplear para realizarlas**, así como con respecto a las sustituciones del Titular por incumplimiento de directrices, y las calidades del concepto mismo de directriz, mas también la vigilancia sobre su cumplimiento que el órgano director debe desplegar para que aquélla surta efecto sobre los órganos dirigidos. La consecuencia de incumplimientos reiterados e insatisfactorios, pese a intimaciones específicas, por el órgano dirigido de tales directrices,

sabemos que da lugar (Art. 98, LGAP) a una remoción y sustitución de éste sin responsabilidad estatal, inclusive tratándose de juntas directivas de entes autónomos siempre y cuando esto sea hecho vía Consejo de Gobierno.

2.2 Dirección política o gubernativa superior: ordenamiento de la ACTIVIDAD de entes menores, tanto de grupos de estos como de cada uno individualmente considerado

En este contexto es que presentamos nuestra argumentación de que, aun cuando hay Resoluciones previas de la Sala Constitucional sobre algunos de estos elementos en la LGAP según veremos abajo, no es razonable entender –pues va a contrapelo del espíritu y letra de los Artículos 10 y 16 de la LGAP y el 140.3 y 140.8 de la Constitución Política, entre otras razones- el concepto de **dirección política** o gubernativa limitado a que un Ministro conjuntamente con el Presidente de la República, solo debe poder direccionar en un momento determinado al total conjunto de entes de su ramo o sector cuando ello sea necesario, lo cual implica sólo emitir directrices que transmitan “metas y tipos de medios globales y articuladores de valor genérico” para todas las Administraciones a impactar para con ello lograr objetivos sectoriales de interés gubernativo y que son superiores a los de cada ente en particular.

Debe también el Poder Ejecutivo, a nuestro juicio, poder direccionar el desempeño de entes individuales cuando la actividad de cada uno exija de una formulación ministerial de metas y tipos de medios propios y particulares para cada ente, habida cuenta de que **el concepto de sector institucional implica el agrupamiento de diversas Administraciones según objetivos superiores a cada una de ellas que no están normalmente normados en ley alguna**, sino que corresponde definirlos por decisiones de política formal al Gobierno de la República vía cada Poder Ejecutivo rector de sector.²⁸

Tales objetivos sectoriales superiores o mayores a los objetivos legalmente definidos para cada Administración o institución, exigen incurrir en el “ordenamiento” de ACTIVIDADES de varias otras Administraciones además de la Cartera propia del respectivo ministro –cuando la tiene-, y ello no siempre podrá lograrse a través de directrices de política genéricas de igual o idéntico valor de contenido (Metas y Tipos de Medios) para cada Administración dentro de una noción de “conjunto de Administraciones” como lo es el “sector de actividad” tal y como se desprende de diversas Resoluciones de la misma Sala IV que abajo incorporamos y comentamos. Por el contrario, tendrán tales directrices que especificar aspectos particulares de cada actividad de cada Administración, para lo cual las metas y tipos de medios han de ser necesariamente distintos, de un nivel de especificidad y de un género y naturaleza imposibles de definir en una “directriz genérica” para todas las Administraciones involucradas, sobre todo en sectores complejos con muy diversas y disímiles competencias o actividades pero que en conjunto hacen un “todo orgánico”.

De lo contrario, será difícil materializar en muchos casos de sectores complejos, las otras tareas superiores en la LGAP de “vigilar” el cumplimiento de tales directrices, valorar su motivación o sustentación específica en normas legales superiores o en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley No. 8131, Art. 4, 32.a y 53, según se verá abajo) para que la Contraloría apruebe o impruebe presupuestos anuales y establezca responsabilidades por incumplimientos de jerarcas, o para conminar a cumplir y destituir juntas directivas de entes autónomos vía Consejo de Gobierno cuando incumplan injustificada y reiteradamente según la LGAP.

Planteamos de nuestra propia interpretación teórica-conceptual, que el concepto de política gubernativa correspondiente a la competencia de dirección política o gubernativa

²⁸ Véase el Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de enero de 1983, el cual sustituyó al vigente desde 1979 que establecía el concepto de Sector de actividad gubernativa y las competencias del Ministro rector de Sector. Aquel Decreto no es cumplido aunque está vigente, pero en todo caso la Ley General de la Administración Pública continúa normando a nivel superior esta materia, por más que los gobiernos no hayan querido aplicar o ejercitar ese Decreto de 1983 y asumir las responsabilidades derivadas de él en cuanto al ejercicio responsable y constructivo del poder político institucionalizado que se ha puesto en sus manos. También puede consultarse para una mejor comprensión del desarrollo conceptual de esta y otras modalidades de organización pública adoptadas en Costa Rica desde 1976, nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, 2a. edición, San José, 1986.

entronizada en este régimen particular de dirección interorgánica en la LGAP, debe por lógica, técnica y razonabilidad, además de transparencia y conveniencia, corresponder a la noción de METAS y TIPOS DE MEDIOS según definición en el Artículo 99 de dicha LGAP. **La directriz gubernativa, entonces, está llamada a constituir el instrumento por excelencia que comunique políticas gubernativas** a las Administraciones sujetas a la competencia o potestad de dirección unitaria por parte del Poder Ejecutivo del respectivo ramo o sector.²⁹

Nos queda claro que en este texto legal, **el Artículo 99 no establece la condición que la respetable Sala IV ha interpretado en esta materia –véase la siguiente sección- de que la competencia de dirección sólo puede aplicarse al total conjunto de instituciones descentralizadas o a grupos de éstas, mas no a instituciones específicas o particulares** (directrices particulares a un ente específico). No dice dicho texto legal, en efecto, que un órgano de administración activa puede ordenar la actividad, pero no los actos, de “grupos de otros órganos”, sino “del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas...”. El Art. 100 es igualmente claro al establecer en inciso 1 que “Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas...”. Inciso 2: “el órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido...”, e inciso 3: “el órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros...”. No vemos manifestación alguna del legislador en cuanto a que esa relación bilateral entre un órgano que dirige y otro que puede ser dirigido, tiene que darse grupal o colectivamente entre el órgano que dirige y varios otros órganos dirigidos. A esto volcaremos nuestra atención preferente en la sección en la que referimos las Resoluciones de la Sala IV en que buscamos sustentar más sólidamente al presente trabajo.

Política gubernativa, dejaría de ser así cualquier enunciación o balbuceo que a cualquier funcionario o jerarca, o a los mismos partidos políticos en la elaboración de sus programas electorales, se les ocurra, para convertirse en aquella definición legalmente sustentada que permitirá, finalmente, al Gobierno de la República entronizar, y al país lograr, una claridad conceptual incontestable en cuanto a cómo él mismo y las demás Administraciones sujetas a su dirección política superior verán ordenadas, por ramos o sectores, las ACTIVIDADES que leyes generales o específicas, o sus propias leyes orgánicas constitutivas, les asignan como razón de ser de su existencia institucional.

2.3 El significado clarificador de ACTIVIDAD y del ordenamiento de ésta, vía directrices

Lo que a nuestro juicio la LGAP establece con claridad como contenido u objeto de la dirección gubernativa enunciada en Arts. 27.b y 26.1 pero desarrollada instrumentalmente en Arts. 98, 99 y 100, y que no tiene desarrollo jurídico-conceptual en ninguna otra ley, es el concepto de ACTIVIDAD. Metas y Tipos de Medios, nos resultan así categorías inferiores pues son las que permiten entender cómo el Poder Ejecutivo en su condición de órgano de administración activa podrá dirigir a órganos menores o inferiores según la naturaleza de la ACTIVIDAD que debe ser ORDENADA. No estamos, así, ante cualquier función u objetivo o programa de una institución dirigida como “objeto de dirección”, sino ante su ACTIVIDAD. No tiene sentido práctico, entonces, hablar de políticas, o fines, metas y medios, u objetivos políticos, cuando la LGAP es tan clara en su determinación conceptual de qué es y cómo ejercitar la potestad de DIRECCION GUBERNATIVA.

El concepto de ACTIVIDAD, lo hemos desarrollado a fondo previamente. Téngase ahora presente un marco referencial de sectores de actividad que hemos elaborado para sustentar mejor nuestro argumento anterior.³⁰

²⁹ En 1979 elaboramos en OFIPLAN un documento interpretativo intitulado *Directrices políticas socioeconómicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública*, OFIPLAN, aprobado en Consejo de Gobierno en abril de 1979 y oficializado también en la siguiente Administración Monge Álvarez (1982-86). Se adjunta fotocopia del mismo.

³⁰ Reiteramos la utilidad como apoyo al presente razonamiento, el primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública en Costa Rica ya referido atrás. De particular relevancia para el presente caso, es el análisis que se hace sobre la constitución de diversos sectores de actividad, su configuración institucional compleja y heterogénea, y su obligatoriedad de concurrir todas las Administraciones referidas en la

Se podrá llegar así, por fin, a una conveniente congruencia entre realidad jurídica y realidad política e institucional, al menos en el ámbito de la administración pública, o bien de las “autoridades gubernativas” que más están en obligación y condiciones de materializar el modelo de país configurado en la Constitución Política.

Habrà, así, una funcionalidad incontestable del Régimen de Derecho y del principio de Legalidad también ya consagrados en nuestro ordenamiento constitucional, en vez del divorcio enorme que en la praxis hemos denunciado arriba, y que retomaremos abajo, entre modelos constitucionales y legales, y comportamiento real del costarricense, pues es este factor el que más niega vigencia plena y operativa a aquellos y convierte la producción legislativa y la administración de la legalidad disponible para el desarrollo integral del país, en letra muerta o disfuncional que, en la praxis de la acción política e institucional de los gobiernos, impide dar el salto definitivo y consistente hacia mejores niveles de bienestar integral claramente visualizados en la misma Constitución Política.

Ello será posible por cuanto los diseñadores de políticas públicas al menos en apoyo de cada Ministro o, más bien de cada Poder Ejecutivo rector, tendrán que someterse al ejercicio y a la disciplina de sopesar y sustentar cada propuesta de política que sería formulada por el Ministro respectivo –pero igual cabría para cada junta directiva de ente autónomo hacia su propio “interior”- con pleno sustento en la o las ACTIVIDADES que la ley o leyes asignan o imponen a cada ente o a grupos de estos, de manera que la política consista en la definición de las METAS y TIPOS DE MEDIOS necesarios para instrumentar, ORDENANDO, esas ACTIVIDADES.

Tal congruencia y consistencia conceptual y jurídica, llevará a una consistencia y congruencia programática y presupuestaria en donde nadie podrá perderse por no tener un marco referencial superior tan sólido, común e integrador de la compleja acción interinstitucional que se da en el país en la diaria búsqueda de cómo materializar el modelo de país en la Constitución Política. **Finalmente, se dará la inédita articulación que propugnamos entre políticas públicas, gasto público y presupuestos.**

2.4 La directriz gubernativa no se utiliza para comunicación de políticas; desorden funcional

Sin embargo, no es difícil constatar en la praxis que el uso de la DIRECTRIZ GUBERNATIVA por los distintos gobiernos pasados y por el presente, es muy escaso, errático, y muy técnicamente infundamentado.

Pocos ministros emiten directrices a los entes autónomos que legalmente están bajo su mando político, precisamente en parte porque los sectores como tales no están operando y en consecuencia los ministros no enfrentan el reto o el requerimiento diario de tener que “direccionarlos” vía tal instrumento preciso. Por otro lado, técnicamente hablando el mismo MIDEPLAN contribuye a distorsionar la utilidad y contenido de la directriz cuando las emite vía Decretos Ejecutivos, sin parar mientes en que ambos son instrumentos distintos y complementarios que regulan objetos y situaciones distintas aun cuando estemos ante un mismo ente u “órgano dirigido”.³¹

consecución de objetivos comunes pero superiores a cada institución en particular. Algunos de esos objetivos están nítidamente enunciados en leyes generales que podrían ser tenidas como “leyes sectoriales”, y aun así se requieren directrices particulares que orienten u ordenen las actividades particulares de cada Administración según sus competencias legales propias de acuerdo a su propia ley de creación, pero que tienen que ajustarse de maneras particulares, no genéricas, a objetivos sectoriales que corresponde al Poder Ejecutivo del ramo o sector precisar de maneras que no queden dudas sobre la contribución específica de cada Administración al desempeño del conjunto que hará posible alcanzar objetivos superiores a los de cada una de éstas.

³¹ Véase Oficio AJ-222-04 de MIDEPLAN al suscrito. Sobre todo, se aplica esta “técnica” en materia de “directrices presupuestarias”.

Tampoco se tiene claridad sobre el objeto de las directrices, o sea sobre METAS y TIPOS DE MEDIOS, y menos sobre la relación causal de éstas con respecto a las ACTIVIDADES de los entes a los que se remiten las directrices, **habida cuenta de que tales ACTIVIDADES sólo pueden tener, como se ha dicho arriba, sustento legítimo en el marco jurídico de constitución del ente** respectivo, o de leyes generales o específicas sobre materias vinculadas al ente pero que revisten una naturaleza distinta de lo que es la creación legal específica del mismo ente (e.g, como la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Biodiversidad, o la Ley de Suelos; o el Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Ellas regulan una materia o ACTIVIDAD genérica o específica pero complementaria o supletoriamente a las ACTIVIDADES que cada ley orgánica asigna o define para ministerios o entes autónomos específicos).

La motivación legal de muchas de estas directrices según lo hemos estudiado en nuestra actividad de investigación académica desde la UCR o desde las distintas posiciones públicas que hemos desempeñado o en trabajos de consultoría, **no corresponde en casi ningún caso a un ORDENAMIENTO de la ACTIVIDAD** asignada a un ente o conjunto de entes; menos, corresponde a la identificación clara de METAS y TIPOS DE MEDIOS, de manera que su mera formulación no sólo no está legalmente motivada sino que no garantiza en absoluto que lo que se está DIRIGIENDO o DIRECCIONANDO sean ACTIVIDADES según se deben entender éstas del texto de la Ley General de la Administración Pública en su claro Artículo 99 y más competencialmente, según el Artículo 27.1. **El Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983 ya referido arriba, aun vigente, reglamenta estas normas.**

Más grave aún, es que no señalan esas directrices para nada los derechos constitucionales del habitante, ni las obligaciones tutelares del Estado, que están en juego en cada caso.

2.5 El sector de actividad como ámbito de aplicación obligado de la dirección gubernativa

Es importante hacer ver que a nuestro juicio este régimen de dirección gubernativa en la LGAP sobre Administraciones centrales e instituciones descentralizadas, imponía y exigía desde un principio una confrontación y superación de las prácticas más bilaterales, subjetivas e informales que el Gobierno había establecido con cada institución a partir de la Ley de Presidencias Ejecutivas y del Reglamento de ésta referido arriba.

La noción de sector de actividad bajo ministros rectores, tampoco se aplicó rigurosamente durante la siguiente Administración 1978-82 aunque hubo una mayor atención y disposición a hacerlo a partir del liderazgo que OFIPLAN ejerció para lograrlo con total sustento en el aporte tecnocrático que se dio al Ministro de Planificación de aquel momento.

No se ha entendido en el país aun, y no han querido los partidos políticos y los gobernantes a pesar de nuestros propios desvelos fácticos para hacérselos ver por múltiples vías y de claras Resoluciones de la Sala IV en sentido parecido, que con dicho régimen de dirección política el país estaba obligado a adquirir desde 1978 una transparencia institucional total pues el gobierno tenía que direccionar a tales entes vía directrices formales de política remitidas a cada junta directiva, y que tenían que ser escritas y publicadas en La Gaceta para conocimiento de todo mundo, y no vía peticiones subjetivas e informales “bajo la mesa” por cada ministro o por el mismo Presidente de la República o Ministro de la Presidencia como ha sido práctica común, al Presidente Ejecutivo respectivo.

Ante tal ausencia de ejercitación vía directrices de ese régimen de dirección gubernativa en la LGAP, el país no ha contado con un sistema objetivamente práctico de registro de la voluntad política superior de las autoridades gubernativas con potestades para direccionar el aparato público en su total conjunto o por sectores de actividad.

Téngase presente el caso conflictivo de ministros rectores sentados en juntas directivas como presidentes o miembros con voz y voto, y presidentes ejecutivos con rango de ministros sin Cartera.

Esto implica que ha habido una total falta de verificación objetiva y formal por los habitantes de este país, en cuanto a las intenciones reales de cada Gobierno para instrumentar por un lado el modelo país consagrado en la CP en términos de derechos de los habitantes, e instrumentar por otro lado su programa ofrecido en campaña electoral, el cual de todos modos tendría que tener validez legal y política sólo si transmitiera una estrategia clara y concreta de cómo el partido proponente haría, de llegar al Gobierno, para materializar de la mejor manera posible ese modelo país en la CP a través de su eventual gestión gubernativa vía el conjunto de propuestas concretas de políticas, estrategias y acciones para impactar el gasto público y el desempeño de las instituciones y funcionarios de quienes depende, precisamente, la materialización correcta y efectiva de ese modelo país en la CP.

Ninguna autoridad gubernativa ha asumido, así, ninguna responsabilidad unipersonal y concreta por lo que debió haber sido un rol muy distinto de cada una en el direccionamiento por sectores de actividad y regiones de desarrollo, de ese creciente multimillonario gasto público propio del engranaje interinstitucional, también creciente a partir de nuevas asignaciones asumidas por los gobiernos mismos o de nuevas leyes que siguieron creando instituciones y asignaciones competenciales, sin tomar nunca en cuenta que las nociones de sectores y regiones estaban adecuadamente reguladas en esa LGAP aquí referida y en la Ley de Planificación de 1974 referida en el siguiente punto, para asegurar el logro de una mayor eficacia y transparencia de tal gasto público y efectivamente resolver los problemas asociados a la protección o restitución de los derechos constitucionales del habitante.

El análisis aportado previamente debe ser útil para comprender una situación jurídica e institucional compleja pero que admite una solución política y técnica tan sencilla como jurídicamente sólida: tantas leyes orgánicas y generales previas a la Ley de Planificación Nacional de 1974 y sobre todo previas a la LGAP de 1978, definían competencias o funciones para los respectivos Ministerios o Carteras, de “definición de políticas” o “dirección gubernativa” de las políticas en el campo respectivo, fuese salud, educación, o cualquier otro, según veremos posteriormente.

La LGAP vino a nuestro juicio, a reformar y recomponer la totalidad de leyes existentes que buscaban tímidamente enmarcar dentro de una política gubernativa central, el desempeño del disperso y prolífero conjunto de entes autónomos creados al amparo del Art. 188 de la CP. Así como se anticipó al inicio de este numeral, es preciso entender cómo esta Ley vino a enmarcar a esas otras, y cómo estas otras ayudan a comprender de manera más holística o integral el significado jurídico-conceptual y el ejercicio más instrumental y deseable por racional, conveniente, oportuno y eficaz, de la competencia de dirección gubernativa aquí referida.

Si todo esto se comprende bien, se comprenderá entonces lo que debe ser el rol de todo ministro sectorial, y por añadidura de la falta de transparencia asociada al caso de ministros en juntas directivas de entes autónomos y de presidentes ejecutivos con rango de ministros sin Cartera.

3. Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974:

Artículo 1, establece la creación de un Sistema Nacional de Planificación con objetivos claros y concretos encaminados a intensificar el crecimiento de la producción y productividad del país, **promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado, y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos** en la solución de los problemas económicos y sociales;

Artículo 2, en el cual se compromete a dicho Sistema Nacional de Planificación a realizar varias funciones, entre ellas un trabajo continuo de estudios, inventarios sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país, además de sobre **desarrollo regional y urbano, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales**, y propuestas de política y planes de desarrollo económico y social para someterlas a consideración y aprobación de las autoridades correspondientes; **evaluar**, también, de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos;

Artículo 3, especifica cómo estará constituido dicho Sistema Nacional de Planificación, en particular el **inciso c) en cuanto a los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros**, y el

Artículo 4, dicta claramente que la **Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación** en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por MIDEPLAN, para lo cual éste tendrá la responsabilidad principal de elaborarlo e implantar las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida. No es sino hasta con la Ley No. 8131 cuando el país define la obligatoriedad de dicho Plan como marco justificador de los planes anuales operativos y los presupuestos de ministerios y entes autónomos. **Pero, es con la LGAP de 1978 cuando el Presidente adquiere la competencia constitucionalmente derivada, de dirigir y coordinar** las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada (Art. 26.b). **Dicha dirección, nos resulta obvio además de ineludible jurídica y conceptualmente hablando, tiene que ejercitarse para que sea máximamente racional, conveniente y oportuna, vía la formulación instrumental** de ese plan nacional de desarrollo y de otros en ámbitos menores que el Presidente considere fundamentales, o que la Ley de Planificación establece como necesarios. Además, está el

Artículo 9, establece **pautas para aprobación de los programas de inversión pública de instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público;**

Artículo 10, obliga a todo **ministerio u organismo autónomo o semiautónomo a obtener la aprobación de MIDEPLAN para obtener créditos en el exterior**, y el

Artículo 11 que pone en manos de MIDEPLAN **la formulación, negociación, coordinación, aprobación y evaluación de los programas de asistencia técnica teniendo en cuenta los objetivos del PND.**

El Capítulo IV establece pautas para la creación de oficinas sectoriales de planificación;

El Capítulo V ordena la realización de **programas de racionalización administrativa** para mejorar la capacidad de planeamiento y ejecución de ministerios e instituciones autónomas en coordinación con MIDEPLAN con miras a asegurar el cumplimiento de los planes de desarrollo, y **crea órganos y mecanismos** para coadyuvar con tales objetivos, particularmente una **Comisión de Eficiencia Administrativa** que ha de estar constituida por personas del sector público y privado de reconocida capacidad en el campo administrativo.

El Capítulo VI, entroniza la creación de **una serie adicional de mecanismos de coordinación y asesoría para propiciar la más amplia participación** de los sectores públicos y privados en la tarea nacional de planificación con el objeto de dar unidad y coherencia a esta tarea, mediante actos por los cuales el Poder Ejecutivo **establecerá consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas**, constituidos por personeros de ministerios, instituciones autónomas y asociaciones privadas, **de acuerdo con las necesidades y las actividades de que se trate**, además del **Consejo de Coordinación Interinstitucional** integrado por los personeros ejecutivos de la más alta jerarquía de todos los entes descentralizados y por el Ministro de Planificación, quien lo presidirá (Art. 20) —esto, referido en el texto presente sin dejar de reconocer que la Sala IV misma haya anulado el Art. 22 que establecía la contribución con el uno por ciento de sus presupuestos de gastos totales de los entes descentralizados a un fondo destinado a la elaboración y fortalecimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Resolución Sala IV No. 3625-96 del 16 de julio de 1996).

3.1 En el contexto de esta Ley de Planificación Nacional No. 5525, **OFIPLAN-MIDEPLAN ha promulgado sendos Decretos Ejecutivos** que han reglamentado varios de los artículos en ella normados -mas también para el ejercicio eficaz y unitario de la competencia de dirección gubernativa en la Ley General de la Administración Pública según numeral 2, atrás-, concretamente en materia de **sectores de actividad y regiones de desarrollo**, los cuales incorporan mecanismos y órganos participativos que la Ley previó establecer en sus Capítulos

IV, V, y en particular en el Capítulo VI, Artículo 19, en ambos contextos o ámbitos, siendo los vigentes el

No. 14184-PLAN de enero de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, el

No. 20432-MIDEPLAN de mayo de 1991 sobre el Subsistema de Regionalización del Desarrollo.

No. 14311-PLAN de marzo de 1983 sobre el Subsistema de Reforma Administrativa, en el cual se ordena la materialización de la Comisión de Eficiencia Administrativa y el resto de órganos y mecanismos interinstitucionales que bajo la coordinación de la respectiva División de Reforma Administrativa o de modernización del Estado de MIDEPLAN, han de constituir la red técnica encargada de revisar y mantener sujeto a constante modernización administrativa al total conjunto de la Administración Pública en apoyo directo de la mayor eficacia deseable para lograr la formulación y ejecución exitosas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales, regionales e institucionales de él derivados, y del concomitante gasto público asociado a tales planes. Está el más reciente Decreto Ejecutivo

No. 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo del 2004 y publicado en La Gaceta No. 86 del 4 de mayo, el cual establece consejos regionales de desarrollo sin la representación municipal, empresarial y social dispuesta en el Decreto No. 20432-MIDEPLAN de 1991, constituyendo un acto gubernativo que a nuestro juicio contraviene lo dispuesto en este Decreto de 1991 aun vigente al no haber sido derogado, siendo éste el que reglamenta aquella Ley de Planificación Nacional No. 5525 de manera correcta, razonable, técnicamente precisa y conveniente, en el espíritu y letra normados en el Art. 16 de la LGAP.

4. La Ley de Planificación Urbana No. 4240 de 1968:

Artículo 2, establece responsabilidades compartidas entre MIDEPLAN y el INVU para promover la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos y orientar la inversión en mejoras públicas;

Artículo 3, ordena al INVU preparar, revisar y mantener al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, renovarlo periódicamente (Art. 5) e informar al Poder Ejecutivo en el primer bimestre de cada año sobre el estado de su aplicación, copia del cual debe pasar a la Asamblea Legislativa durante el mes de mayo inmediato siguiente;

La Sección Segunda establece la obligación de los gobiernos municipales en **planificación local**, concretamente el Capítulo Primero sobre **Planes Reguladores**, más lo pertinente a consultas o audiencias públicas para implantar un Plan Regulador o alguna de sus partes (Art. 17).

5. La Ley No. 8131 del 2001

Por su lado, esta Ley establece la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo referido en la Ley de Planificación Nacional como marco de sustentación de los Planes Anuales Operativos y de la programación presupuestaria anual de ministerios y entes autónomos nacionales, supeditados éstos a un sinnúmero de requisitos de forma y fondo, siendo los más importantes el de aprobación presupuestaria de los presupuestos de instituciones autónomas por parte de la Contraloría General de la República para verificar que cumplan con los objetivos y metas del PND según la naturaleza de su régimen jurídico y de su grado de autonomía constitucional, y el régimen de responsabilidad administrativa de jefes por incumplimientos de decisiones y directrices oportunas, o de programas y proyectos, según el Título X de dicha Ley, todo lo cual

lleva a considerar tales incumplimientos como faltas graves a endosar unipersonalmente sobre tales jerarcas.

Un primer argumento en abono de lo que serán nuestros requerimientos resolutivos en este Recurso, es el de que a nuestro juicio la Ley No. 8131 de presupuestos públicos constituye una notable Ley llamada a cambiar nuestra forma de hacer gobierno y de promover el desarrollo del país, pero podría quedar en meros instrumentos formales a ser aprobados y aplicados de manera fragmentada por la Contraloría, el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN y que sólo quitarán tiempo valioso de muchos jerarcas y funcionarios públicos obligados a producir planes y mediciones formales de resultados y costos según cada uno de estos organismos, pero que no cambiarán la esencia real de su comportamiento actual dispendioso, indolente e ineficaz dentro de instituciones y entre éstas, y en su proyección territorial, sin responder nunca por sus actos de manera real y concreta de no reconocerse el impacto conceptual y operativo sobre aquélla de las otras leyes generales aquí presentadas previamente.

Además, **el concepto de control político a realizar por parte de la Asamblea Legislativa** está mejor definido en esta Ley que en ninguna otra, y aún cuando el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN quedan con la obligación de informar sobre el cumplimiento de planes y presupuestos, es la Contraloría la que adquiere un nuevo papel para apoyar de manera más directa y dinámica, a través de diversos nuevos tipos de informes y dictámenes a proporcionar a la Asamblea inclusive sobre el Presupuesto de la República, la que mejor puede prodigarse para que ésta entonces quede en mejores condiciones para evaluar la labor del Poder Ejecutivo y, sobre tal base, exigir cuentas de éste con más fundamento, con mayor unidad de visión y con una periodicidad que al día de hoy no se ejercita.

Sostenemos que es éste un campo donde ni la Contraloría ni la Asamblea Legislativa pueden seguir siendo omisas en cuanto a lograr del Poder Ejecutivo que active sus mecanismos de dirección sectorial con base en la Ley de Planificación y en la Ley General de la Administración Pública, pues de otra manera continuará dándose un vacío de lineamientos, objetivos, metas y programas de índole sectorial –interinstitucional-, lo cual provocaría que las instituciones seguirían indefinidamente programando sus presupuestos, y ejecutándolos, sin obligarse a tal esfuerzo de articulación con otros entes afines para el cumplimiento de objetivos suprainstitucionales –sectoriales o intersectoriales y regionales- que han de distinguir sus más tradicionales e intrascendentes –por unilaterales- actividades rutinarias. Ello, llevará a una mejor resolución en la protección y restitución de los derechos constitucionales de los habitantes.

Veamos el marco de normas novedosas que dicha Ley No. 8131 plantea a nuestro juicio, sobre todo en lo que compete al rol de la Contraloría General de la República y del Gobierno de la República.³²

El articulado más importante es el siguiente, y consignamos nuestros comentarios interpretativos y propositivos en letra cursiva.

Artículo 1: el Poder Ejecutivo dictará las normas técnicas básicas para aplicar esta Ley en consulta con la Contraloría. Esta, dictará las de universidades, municipalidades y bancos públicos.

Es válido pensar que la Contraloría debía haber tomado iniciativa ante MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, proponiendo un esquema articulado y pautas que aseguren –como dijimos arriba- que esta vez se parta de un modelo que, adecuadamente reglamentado, impactará los valores, actitudes y prácticas del funcionario público de todo nivel. Sobre todo, deben todos estos órganos tomar en consideración el deseable “impacto combinado” a lograr sobre la asignación y ejecución del gasto público con la debida interpretación y articulación de esta Ley, de la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, la propia Ley Orgánica de la Contraloría, la Ley de Planificación Urbana y el Código Municipal (en lo que atañe a los planes reguladores cantonales, los cuales deben de exigirse aún cuando

³² Tomado fundamentalmente del documento elaborado bajo el alero del PNUD en el 2001 según Nota de pie de página No. 9.

muchas municipalidades aduzcan que no tienen los recursos humanos profesionales necesarios). Aquí, vale el dictum de que “lo perfecto es enemigo de lo posible”.

Si esta articulación interpretativa no se hace para reglamentar esta nueva Ley, se perderá una gran oportunidad pero se incurrirá en negligencia, para identificar e incorporar precisamente, esos conceptos y patrones de “nuevo cuño” que confronten y corrijan el comportamiento tradicional de políticos, jefes y funcionarios técnicos en Costa Rica, es decir, que impacten nuestra rígida cultura política, y la Ley No. 8131 no será suficientemente autocontenida para lograrlo, sobre todo porque no define ni la organización por sectores y regiones que sí define la Ley de Planificación Nacional No. 5525 y el régimen de dirección gubernativa también por sectores de actividad en la Ley General de la Administración Pública.

Desafortunadamente, el reglamento de la Ley no contempló esta interpretación articulada de estas leyes, y muestra lagunas u omisiones que en su aplicación real generan desacuerdos importantes entre estos tres organismos, mas también entre quienes son sujetos de tal reglamentación, o sea todos aquellos que actúan en nombre de Administraciones activas, generándose confusión y nunca lográndose la óptima articulación normativa de conceptos e instrumentos en leyes distintas pero que regulan procesos únicos y unitarios.

Art. 4: El Plan Nacional de Desarrollo deviene marco referencial obligatorio para todo ente público, y éste y los planes institucionales tendrán que ser formulados a largo, mediano y corto plazo. Además, el presupuesto sin ninguna duda se consagra como instrumental a los planes, pues debe responder a éstos.

Ello exige reconocer por todos estos órganos el redimensionamiento del contenido y funcionalidad integrales de la propia Ley de Planificación Nacional y el papel relevante de MIDEPLAN en este contexto legal, así como de la figura de ministros rectores en la Ley General de la Administración Pública y en el respectivo Decreto Ejecutivo que reglamenta ésta sobre la materia, pues el Plan Nacional como tal y el organismo con competencias para regular la actividad de planificación global, regional y sectorial –MIDEPLAN con el concurso obligado de cada ministro rector-, tienen la prerrogativa clara para direccionar y condicionar el proceso de presupuesto ya que tales planes gubernativos constituyen la “antesala” de legitimación de éste. Presupuesto que no corresponda precisamente con el plan o los planes, será presupuesto que la Contraloría no podrá aprobar.

Además, es válido presuponer –anteponiéndonos a una práctica malsana de discontinuidad entre gobiernos- que el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser continuo, corriéndose y ajustándose cada año pues la Contraloría deberá asegurar el sustento de los planes institucionales en dicho Plan Nacional, incluido el propio año de cambio de gobierno. Si un nuevo Gobierno o equipo no llega con un programa claro, no podrá justificar “legalmente” la sustitución formal -total o parcial- del Plan Nacional vigente –que no será el suyo propio, de fijo, sino el que habría sido decretado y sostenido por el gobierno anterior. **Finalmente, con esta nueva Ley no quedan dudas de que la Contraloría deberá exigir de las instituciones planes estratégicos de largo y mediano plazo.**

Debe preverse que el Plan Nacional no deberá ser para la Contraloría “cualquier” documento que el Gobierno “diga”, sino uno que deberá ser promulgado formalmente –por Decreto Ejecutivo, y que sea ajustado anualmente- para que tenga plena validez y comprometa al Gobierno de turno a tal definición pública que permita al pueblo y a la misma Asamblea Legislativa, y sobre todo a la Contraloría como tal y a la misma Defensoría de los Habitantes, a darle un seguimiento cabal y exigir cuentas concretas por su ejecución. Y, sobre todo, para permitir que la Contraloría tenga un marco referencial oficial de Metas y Tipos de Medios contra el cual valorar la validez de los mismos planes institucionales y, en consecuencia, de los presupuestos anuales, así como de la validez y cumplimiento de las directrices que compete proponer a la Autoridad Presupuestaria, según se verá abajo. Además, ello permitirá que el Gobierno plasme en dicho Plan Nacional su percepción de cómo entender e instrumentar los derechos de los habitantes consagrados en la Constitución Política. De lo contrario, prevalecerán los criterios subjetivos y antojadizos de cada equipo gobernante, y la labor de la Contraloría de fiscalizar preventivamente y aprobar presupuestos cada año, revestirá un carácter simbólico y no verdaderamente corroborante de que el Gobierno y sus instituciones

están en serio instrumentando en sus acciones anuales, esa visión de largo y mediano plazo que el Plan Nacional debe enunciar con claridad.

Art. 5: Principios

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

No conocemos definiciones doctrinarias legalmente validadas de los conceptos de economía, eficacia y eficiencia.³³ Esto, habrá que enriquecerlo en el reglamento de la Ley, pero desde ahora sugerimos que economía y eficiencia como conceptos, no agregan mayor cosa pues son categorías analíticas semejantes en el sentido de que ambos pueden subsumirse. Hay que ser realistas en todo caso, y acordar definiciones “reglamentarias” de estos conceptos que no compliquen la actividad ordinaria aunque creativa del funcionario público obligándolo a fragmentar innecesariamente procesos que en la praxis diaria deben ser unitarios e integrales, es decir, que deben responder a criterios de gerencia o gestión que promuevan la mejor combinación posible de actividades y recursos encaminados a lograr los objetivos legales institucionales.

Art. 9: Los proyectos de presupuesto deberán prepararse acatando las normas técnicas y los lineamientos de política presupuestaria dictados por el órgano competente.

Si bien se entiende que el “órgano competente” abarca tanto al Ministerio de Hacienda como a la Contraloría misma, y la misma Ley establece más adelante cómo entender el rol de cada uno, es esencial que se tenga claro que en esto también debe entrar MIDEPLAN, pues si los presupuestos son instrumentales a los planes como de hecho y de derecho lo son en esta Ley, cualesquiera lineamientos y normas técnicas en aquella materia tienen que supeditarse a, o partir de, una total congruencia con los lineamientos y normas técnicas sobre planes, lo cual por Ley de Planificación le está encomendado a MIDEPLAN.

Art. 23: Establece que a partir de la programación macroeconómica, la Autoridad Presupuestaria, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo, elaborará la propuesta de lineamientos generales y específicos de política presupuestaria del siguiente ejercicio económico.

La Contraloría debería asegurar que dichos lineamientos generales y específicos de política presupuestaria, se sustenten claramente en el Plan Nacional de Desarrollo formalmente promulgado por el Presidente de la República al inicio mismo de su Administración. Esta verificación debe hacerse a fondo, pues este Artículo establece con claridad que tales lineamientos son de aplicación obligatoria, y que la máxima autoridad de cada órgano y entidad “será la responsable de cumplirlos”, lo cual toma relevancia al analizar el Título X sobre el régimen de responsabilidad. Exige, además, que haya una revisión y modificación anual del PND según las condiciones objetivas macroeconómicas del país, de manera que dicho Plan Nacional de Desarrollo no sea rígido y estático, sino dinámico y, sobre todo, realista, o de lo contrario habrá diferencias significativas entre lo que el Plan dispone y lo que las “directrices” de la Autoridad Presupuestaria definirán cada año, y la Contraloría se verá imposibilitada de aprobar presupuestos que contengan tales contradicciones objetivas entre el PND y las políticas y lineamientos anuales de la Autoridad Presupuestaria.

³³ Nuestro primer libro, *Introducción al análisis de la burocracia pública*, EUCR, San José, 1980, abundó en análisis sinceramente pioneros en Costa Rica sobre el tema. No se trató de meras transcripciones de los mismos conceptos generalmente tratados para el contexto privado –o público- en textos anglosajones, sino de construcciones teóricas a partir del análisis de los procesos públicos y políticos propios de Costa Rica. Sin embargo, no se trata de normas legales, y lo más aproximado a éstas aunque ameritan una profunda y creativa interpretación no sólo por parte de abogados, son los conceptos sobre dirección política o gubernativa en la LGAP, sobre todo aquéllos vinculados con la clarificación de los alcances de la competencia sectorial definida en el Artículo 27.1, a saber: Artículos 97, 98, 99 (sobre todo), y 100.

Art. 28: El Ministerio de Hacienda será el órgano rector del Sistema de Administración Financiera.

Es útil no perder de vista que tal "rectoría" del Sistema de Administración Financiera del sector público por parte del Ministerio de Hacienda, queda supeditada a la "rectoría mayor" de MIDEPLAN en cuanto a las pautas, normas y criterios para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo que, al ser de todas maneras de aprobación por parte del propio Presidente de la República, y de MIDEPLAN como tal con respecto a las pautas, normas y criterios para elaborar los planes institucionales, constituyen en conjunto una antesala –como se dijo– que Hacienda debe reconocer, y la Contraloría deseablemente "promover" dentro de sus propias potestades según el mismo Artículo reconoce, para evitar mayores confusiones y conflictos interinstitucionales que a la larga pueden contribuir a una poco eficaz aplicación de esta nueva Ley.

Además, la "promoción del uso eficiente y eficaz de los recursos públicos" de que habla el inciso c), complementa lo enunciado en el Principio de gestión financiera en Artículo 5, y compromete a los mismos tres organismos aquí mencionados a partir de definiciones concertadas, deseablemente tomando en cuenta las preocupaciones conceptuales externadas en ese punto.

Art. 31 a): Queda claro que el Subsistema de Presupuesto enunciado en esta Ley, debe asegurar que el presupuesto refleje los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo, entre otras cosas.

Aquí de nuevo emerge MIDEPLAN en un papel protagónico y anterior a la elaboración de presupuestos. Además, este Artículo debe leerse articuladamente con el Art. 53, el cual sujeta a los entes y órganos cuyos presupuestos sean aprobados por la Contraloría, a atender no sólo las normas técnicas dictadas por ésta, sino también a atender los criterios y lineamientos generales citados en este inciso a, entre otros. Quedan sujetos los presupuestos de tales entes, lógicamente, a aprobación o improbación de la Contraloría, en la medida en que cumplan con aquellos objetivos y metas en el PND. Si este ejercicio en el PND no es serio y exhaustivo, la labor de la Contraloría, como se anticipó arriba, será meramente simbólica en la aprobación o improbación de presupuestos según verificación de esos objetivos y metas en el PND.

Art. 32 a): Elaborar, junto con la Contraloría, y dictar los criterios y lineamientos generales que informen las normas técnicas del proceso de programación, presupuestación y evaluación del sector público.

Esta norma obliga a que la Contraloría incorpore criterios de mayor racionalidad programática en el ámbito de gobierno central, de acuerdo a su mayor visión y experiencia con respecto a MIDEPLAN y a HACIENDA. Pareciera que por otro lado, la Contraloría no podrá mantener su iniciativa unilateral de dictar tales normas técnicas en materia presupuestaria como sí lo hace en la Circular 8270, pues esta Ley da a Hacienda esa prerrogativa. Es prudente amalgamar esta norma con la definida en el Art. 53, la cual da a la Contraloría el dictado de las normas técnicas sobre preparación de los presupuestos de los entes sujetos a su fiscalización, ya que el término "sector público" utilizado en este Artículo 32 a) abarca a ministerios, entes autónomos y municipalidades, sobre todo si se toma en consideración lo dispuesto en el Artículo 1, párrafo tercero reseñado al inicio de este documento. Hay, de todos modos, algo de confusión en la redacción, y el reglamento deberá dirimirla.

Art. 38: Trata de la presentación por medio del Ministro de Hacienda, del proyecto de Ley de presupuesto a la Asamblea Legislativa el 1° de setiembre más un informe con los principales objetivos que se propone alcanzar, la información detallada sobre los compromisos plurianuales, los criterios para definir prioridades, y otros factores más

*Esta norma está llamada a entronizar en el sector público un nuevo sentido de responsabilidad de los jefes de todo ente, pues obliga este Artículo a que en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto de la República, **se vislumbre un contexto de cinco años** como mínimo de los aspectos macroeconómicos y financieros, la explicación de las metodologías usadas en*

las estimaciones y, sobre todo, los criterios para definir prioridades. El Plan Nacional de Desarrollo cobra aquí particular relevancia. Además, esto refuerza la idea expresada arriba, de que la Contraloría deberá estar atenta a exigir planes estratégicos o de largo plazo, inclusive en cuanto a lo que la Ley le otorga como diversas competencias de intervención en el proceso concerniente al Presupuesto de la República, como se ha visto hasta ahora y como se verá abajo, sobre todo en cuanto a recomendar o “denunciar” ante la Asamblea Legislativa.

Art. 40: La Contraloría deberá apoyar a la Asamblea Legislativa con un amplio informe técnico sobre el proyecto de ley de presupuesto nacional, a más tardar el 30 de setiembre del año.

El apoyo a la Asamblea Legislativa para la discusión del Presupuesto Nacional, abre a la Contraloría una competencia y una posibilidad de verdaderamente enriquecer dicha discusión para beneficio del país. El Poder Ejecutivo deberá remitir a la Contraloría el 1° de setiembre, copia del proyecto de ley de Presupuesto de la República con la información adicional razonable que la Asamblea haya solicitado al Ministerio de Hacienda. El 30 de setiembre la Contraloría enviará un informe técnico a la Asamblea sobre dicho proyecto de ley. Consideramos que aquí dicha Contraloría deberá, y podrá, realizar un análisis preciso sobre el grado de cumplimiento de dicho proyecto sobre todo con respecto al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes institucionales de largo, mediano y corto plazo, y advertir de ello a los Diputados para que éstos realicen su actividad de exigencia de cuentas o control político de una manera más sustentada y precisa ante el Poder Ejecutivo.

Art. 49: Normas técnicas en materia de control y evaluación de la ejecución del presupuesto de la República.

Aquí también la Ley da participación a la Contraloría para determinar, con la Dirección General de Presupuesto Nacional, las normas técnicas generales necesarias para el control y la evaluación efectivos de la ejecución del Presupuesto de la República.

Art. 52: Envío de informes a la Contraloría por parte del Ministerio de Hacienda y de MIDEPLAN, sobre resultados financieros, físicos y de cumplimiento de metas, objetivos y acciones estratégicas sobre el presupuesto nacional y del Plan Nacional de Desarrollo.

Es de lo más novedoso y mejor sustentado en esta Ley. Si este Artículo se cumple, el país verá grandes cambios favorables en su desarrollo. Y, corresponde a la Contraloría analizar los informes que MIDEPLAN y Hacienda deberán remitirle a más tardar el 1° de marzo sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de metas, objetivos, prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país, para realizar su propia interpretación sobre “efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”, y dictaminar con propiedad ante la Asamblea Legislativa. Piénsese que un dictamen integral y bien sustentado por parte de la Contraloría a remitir el 1° de mayo, puede contribuir a que los Diputados tengan una mucho mejor base de análisis y valoración del informe presidencial que se presenta cada 8 de mayo, sin que hasta ahora haya habido grandes consecuencias en cuanto a un mejor control político por parte de dicho órgano parlamentario. Este Artículo se articula con el Artículo 126 inciso d) que reforma el Art. 32 de la Ley Orgánica de la Contraloría sobre la Memoria anual.

Art. 53: Criterios para elaborar proyectos de presupuesto.

La Contraloría dicta las normas técnicas a los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por ella, pero ésta debe asegurar que las mismas contemplen los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 31 de la Ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emitan el Presidente de la República y “el órgano competente”. Ello implica que la Contraloría debe, como se ha dicho anteriormente, coordinar estrechamente con Hacienda y MIDEPLAN con miras a producir un cuerpo orgánico y articulado de normas técnicas. Recuérdese lo dispuesto para Hacienda en materia presupuestaria sobre el sector público, en los Artículos 1, 28, 32 a), y 49. Si lo dicho como comentario para los Artículos 4 y 31.a de esta Ley, previamente, no se toma en cuenta en serio, la Contraloría, reiteramos, incurrirá en un ejercicio simbólico o sumamente subjetivo y arbitrario al valor cuáles objetivos y metas del PND deben ser objeto de atención por cada institución. Peor aun, si la Contraloría no

tiene forma o interés de corroborar a cuáles criterios constitucionales y legales corresponde el contenido de un PND como para asegurar que allí están definidos los objetivos y metas que las instituciones están obligadas a observar en sus PAOs y presupuestos anuales. Al fin de cuentas, será imposible determinar la motivación legal y política de los criterios fundamentales que han de sustentar la asignación y ejecución del gasto de todo ente público, y del conjunto de la Administración Pública, en el espíritu y letra en que esta Ley No. 8131 viene a complementar y perfeccionar claramente lo dispuesto sobre dirección en la LGAP y sobre planificación, planes y participación ciudadana en la Ley de Planificación Nacional.

Art. 55: Informes sobre evaluación.

También en la presentación de informes periódicos y finales (éstos, a ser presentados a más tardar cada 1° de marzo, de evaluación física y financiera por parte de esos entes y órganos cuyos presupuestos son aprobados por la Contraloría, así como informes de gestión, resultados y rendimiento de cuentas, deben tales entes y órganos responder a un conjunto armónico de disposiciones de dicha Contraloría, de MIDEPLAN y de Hacienda, y la Ley es taxativa en cuanto a la necesaria coordinación que estos tres órganos deben realizar sobre la materia. Resulta obvio que tales lineamientos o disposiciones, deben armonizarse entre ellas y con respecto a las distintas fases o etapas del proceso planificación/presupuestación, desde el mismo inicio en que haya definiciones sobre formulación y ejecución. Hay aquí una indispensable “concertación” a realizar por estos tres entes superiores sobre la naturaleza que promoverán “colectivamente” en esta materia, es decir, sobre estos procesos o actividades, pues una etapa no debe desligarse de la otra y contener cada una disposiciones distintas provenientes de los tres órganos “fiscalizadores”.

Art. 126 inciso d): Se reforma el Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría, ampliándose su contenido. También se reforma el Artículo 18 de dicha Ley Orgánica.

Se simplifica su redacción actual clara, aunque debe entenderse que su cuarto párrafo mantiene dicho espíritu al establecer que “la Contraloría... fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas”. Estas disposiciones, no serían otras que las normadas en esta nueva Ley en materia de lineamientos y normas técnicas para todo el proceso planificación/presupuestación, en lo que participan convergentemente la Contraloría, Hacienda y MIDEPLAN.

Título X: Régimen de responsabilidad.

Se trata de un régimen novedoso que a nuestro juicio podría transformar mucho de esa cultura política y organizativa indolente que identificamos al inicio de este planteamiento, siempre y cuando sobre todo la Contraloría pueda y quiera asumir una posición firme en cuanto al cumplimiento del mismo. Nos referimos a que tal disciplina y rigurosidad evaluativa claramente entronizada en esta Ley, difícilmente será suficientemente escrupulosa e impactante si queda en manos del propio Poder Ejecutivo como tal, o de MIDEPLAN y Hacienda pues son éstos ministerios con jerarcas interesados en no “dañar” la imagen del Mandatario o Gobierno como tal si las cosas no andan muy bien. Lo mismo puede anticiparse de la fracción oficialista en la Asamblea Legislativa en cuanto a no querer, seguramente, ser celosos en la exigencia de cuentas o control político de la gestión gubernativa. La Contraloría General de la República está llamada a constituirse en ese factor catalizador externo a la Administración, que logre de ésta la disciplina y rigurosidad que exige el cumplimiento de esta nueva Ley.

Es por ello que este Título está lleno de excelentes enunciados, muy claros y muy concretos, que no dejan lugar a dudas sobre la intención del legislador en cuanto a entronizar un nuevo régimen de responsabilidad.

Véase, por ejemplo, el Artículo 108 Criterios de valoración de anomalías, en el cual queda clara la responsabilidad por el incumplimiento negligente de planes institucionales, el rango y funciones del servidor sobre todo de mayor jerarquía en cuanto a observar con mayor deber el criterio de legalidad y conveniencia de sus actos, el interés público, etc., aunado al Artículo 110 sobre Hechos generadores de responsabilidad administrativa, y al Art. 112 sobre

*Responsabilidad administrativa del máximo jerarca (por ejemplo, omisión de decisiones oportunas, y deficiencias o negligencias de la gestión cuando son resultados de sus **decisiones y directrices** y no del normal funcionamiento del órgano o entidad).*

En conjunto, se delinea un panorama muy claro de que el manejo de la cosa pública no es, a partir de esta Ley, algo a improvisar o a ejercitar a "ojo de buen cubero". Cabe aquí también el oportuno reconocimiento de que estas disposiciones deben de interpretarse articuladamente con los aspectos de la misma Ley General de la Administración Pública ya sugeridos arriba en cuanto a los alcances de la dirección política interorgánica, pues es en ella donde se inaugura normativamente hablando, lo pertinente a directrices e incumplimiento de éstas, y no en ninguna otra Ley.

La Contraloría le hará un excelente servicio adicional al país del que ya presta, esforzándose por realizar tal análisis interpretativo –e interesar a MIDEPLAN y a Hacienda en ello- para sustentar una excelente reglamentación de la Ley, que no deje lugar a dudas de cómo ésta debe necesariamente entenderse en sus contenidos y alcances, articulada o intrínsecamente con las otras leyes generales aquí referidas (Ley de Planificación, Ley General de la Administración Pública, Ley de Planificación Urbana y Código Municipal). Sólo así será posible vislumbrar los alcances extraordinarios y transformadores de esta nueva Ley, sobre todo en materia de dirección y planificación/presupuestación de los esfuerzos y recursos públicos no sólo en el ámbito nacional/central de ministerios y entes autónomos en sus operaciones en y desde San José, sino en su presencia en todas las provincias del país, y como parte de distintos sectores de actividad pública sujetos a una clara e indiscutible dirección política superior por parte de cada Ministro rector de sector.

Si esto no se entiende, o no se desea aclarar en todas sus importantes implicaciones, entonces anticipamos con fundamento real que mucho bueno para el país se dejará de hacer a partir de esta Ley, y a pesar de sus claras intenciones de ordenar y racionalizar el gasto público y el desempeño interinstitucional.

6. Ley de Control Interno No. 8292 del 2002

Impone ésta, un régimen de mayor independencia administrativa y técnica de las auditorías internas como unidades cuasi dependientes de la Contraloría General de la República, y la misión de nuevo cuño en cuanto a garantizar la eficiencia y eficacia de las operaciones en cada ente (Art. 8) así como evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de dirección de cada institución (Art. 21), de manera que las Auditorías garanticen al ciudadano la actuación del jerarca conforme a la ley y la técnica, y a prácticas sanas, todo bajo el supuesto de que ello ha de redundar en la consecución de los objetivos legales de cada ente.

Aquí también hacemos notar nuestro argumento de que si las Auditorías por sí mismas, o por iniciativa de la Contraloría General de la República, no adquieren una capacidad de trabajo y de articulación interinstitucional por sectores de actividad, no impactarán o trascenderán el ámbito interno de cada institución y ministerio, lo cual como hemos visto sustentadamente hasta ahora en este Recurso, conspira contra lo que debe ser una prestación eficaz según los derechos de los habitantes que requieren de una acción realmente articulada e integral de conjuntos de instituciones. El mejoramiento del desempeño individual e interno de cada institución pública, nunca será suficiente para resolver los problemas de cada grupo poblacional según el sector de actividad en que nos ubiquemos, pues normalmente esos problemas requieren de intervenciones simultáneas, convergentes y complementarias de varias de aquéllas. Cumplir con cada Ley constitutiva de cada ente, no asegura que el Estado como tal esté teniendo éxito en la tutela unitaria e integral de los derechos de los habitantes que dependen del accionar integrado y convergente de varias de tales instituciones.

7. La propia Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428

Establece que los fines primordiales de esta Ley (Art. 11) son los de **garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos** (ver

articuladamente con Art. 9), más el Art. 17 Potestad de control de eficiencia, el cual establece que la CGR ejercerá el Art. 11 de acuerdo con los recursos disponibles y rendirá informes con conclusiones y recomendaciones, efectuará prevenciones y dictará instrucciones y órdenes procedentes, y el Art. 18 (reformado por Ley No. 8131): **la CGR fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados según disposiciones legales y técnicas.**

Esto último, a nuestro juicio, exige contemplar en toda su dimensión lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional, en la misma Ley No. 8131, además de en la LGAP en cuanto al régimen de dirección gubernativa o política en ésta normado, pues de lo contrario no es posible entender y aplicar en toda su amplitud esas normativas de leyes distintas que sólo encuentran significado conceptual y fáctico racional desde el punto de vista de la unidad de visión y acción requerida del Estado y de las “autoridades gubernativas” a cargo de administrar y ejecutar leyes, y de fiscalizarlas en sentido amplio técnico, legal y político.

Otra serie de normas e instrumentos que permiten y a la vez exigen un involucramiento exhaustivo de la CGR en la fiscalización de la eficacia y eficiencia del gasto público antes, durante y después de un período presupuestario, son:

- Garantía de independencia, Art. 2
- Control sobre fondos y actividades privados, Art. 5
- Sanciones a sujetos privados, Art. 7
- Órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores, Art. 12
- Garantía de acceso y disposición de información, Art. 13
- Potestad de aprobación de actos y contratos, Art. 20
- Potestad de realizar auditorias, Art. 21
- Potestad de **investigación**, Art. 22
- Potestad reglamentaria, Art. 23
- Potestad de **dirección** en materia de fiscalización, Art. 23
- Potestades sobre control de ingresos y exoneraciones, Art. 25
- Potestad sobre **Auditorias Internas**, Art. 26
- Declaración de Nulidad, Art. 28
- Potestad consultiva, Art. 29
- Dictámenes contralores que serán vinculantes e impugnables como si fueran actos administrativos definidos (silencio positivo en apelación de licitaciones públicas y en refrendo de contratos y modificaciones presupuestarias), Art. 30
- Potestad de informar y asesorar (rendirá informes a **órganos parlamentarios**, de oficio, según Art. 22; **asesorará a Asamblea, prestará personal...**, según Art. 31)
- Otras facultades: **control de ingresos, solución de conflictos financieros**, etc., Art. 37
- Memoria (reformado por Ley No. 8131): informe anual, informes periódicos de gestión presupuestaria, auditorias y elevación de denuncias sobre recursos públicos, a **Comisión para el Control del Ingreso y Gastos Públicos de la Asamblea**, Art. 32.

La Contraloría incurre en incumplimientos negligentes, aun cuando hemos hecho en lo personal distintos emplazamientos a sus jefes en diversos momentos históricos pasados y recientes para que tuvieran la información sólidamente sustentada de que eso estaba ocurriendo.³⁴

³⁴ El documento referido en Nota de pie de página No. 9 preparado bajo el alero del PNUD, fue hecho llegar directamente al entonces Contralor y Subcontralor, y al Gerente de la DFOE y a varios Gerentes de Área de la Contraloría, además de a un sinnúmero de personal profesional, en octubre del 2001. Sin embargo, nuestra preocupación de impactar la visión y atención de los Contralores sobre estos mayúsculos incumplimientos y el daño que tienen sobre el desarrollo del país, lo hemos exteriorizado a cada Contralor y Subcontralor desde 1975, hasta la fecha, año en que ha sido posible reiterarlos actualizadamente ante el Contralor y Subcontralora, sin que se haya presenciado al menos a nivel de sus más recientes estudios –algunos dados a conocer por la prensa- un cambio de visión y análisis en el sentido que apuntamos en este Informe anual 2004, en donde la exigencia de cuentas se realice según el desempeño de instituciones y ministros rectores por sectores de actividad y por regiones de desarrollo. Los efectos sobre la racionalidad con que se asigna y ejecuta el gasto público, siguen siendo nocivos y

La mejor evidencia en sustento de esta crítica, la constituyen sus Memorias Anuales, las cuales no transmiten “sugerencias” globales y estratégicas con visión unitaria en los aspectos señalados en este Recurso que son del resorte ineludible de la Contraloría si se repasa inclusive rápidamente los puntos previamente enunciados de su Ley Orgánica.

En la Memoria Anual del 2002, por ejemplo, por primera vez en su historia hizo referencia el informe en su Primera Parte a la existencia de la LGAP, de la Ley No. 8131, de la Ley de Planificación Nacional, de la Ley de Control Interno, pero no de manera verdaderamente articulada y convergente, o crítica, y con un señalamiento sumamente tímido sobre la conveniencia de que la Asamblea Legislativa pudiera “revisar” las actuaciones de los ministros como “rectores de sector”. Sin embargo, la misma Memoria restante, y la más reciente correspondiente al 2003, no muestran una ejercitación ni medianamente aproximativa a dicho marco normativo-conceptual en los análisis particulares contenidos en el restante texto de dichas Memorias.

Más bien, el análisis de gasto institucional que proporcionan en secciones posteriores, sigue siendo unilateral de cada ministerio e institución autónoma, y de algunas municipalidades, mas no de sectores de actividad, lo cual daría como resultado una interpretación mucho más agregada y rica para sustentar conclusiones más globales e integrales sobre el desempeño estatal y la racionalidad y eficacia en la asignación y ejecución del gasto público.

Dichas Memorias llegan, cuando mucho, a sugerir a las instituciones descentralizadas que busquen “coordinarse” mejor con otras. En ninguna hemos leído que se exija al Gobierno, o a cada Ministro rector de sector, o a cada ente autónomo, que muestren las directrices ministeriales superiores que se hubieren emitido para ORDENAR sus ACTIVIDADES con el señalamiento expreso de METAS y TIPOS DE MEDIOS, a sabiendas de que el impacto inmediato y deseable de éstas tendría que mostrarse en, precisamente, la asignación del gasto de todo ente pero con visión de sector, o sea con poblaciones objetivo comúnmente identificadas y definidas, con programas concretos adecuadamente articulados o convergentes con los de los demás ministerios y entes vinculados, y territorialmente distribuidos. Al no darse nada de esto por indolencia de las instituciones y/o por falta de exigibilidad de la Contraloría, prevalece la visión unilateral e individual de cada ministerio y ente en la selección normalmente aleatoria y subjetiva de poblaciones-objetivo fragmentadas, que reciben servicios o bienes también fragmentada o desarticuladamente entregados, todo lo cual redundando en que los deseables objetivos sectoriales e intersectoriales nunca se definen ni se cumplen, y en consecuencia los problemas objeto de atención del Gobierno –que son literalmente “todos” en Costa Rica- nunca se solucionan del todo.

La Contraloría, así, no contribuye como debía al señalamiento concreto de incumplimientos constitucionales y legales por parte del Gobierno de la República y de sus instituciones descentralizadas, y de las municipalidades mismas, que permitieran rectificaciones por parte de todas éstas o, en otro nivel, el ejercicio de un control político más integral y eficaz por parte de la Asamblea Legislativa que podría ciertamente contribuir a un ordenamiento competencial y operativo de esa multiplicidad de instituciones que hoy deambulan sin Norte alguno en su inapelable misión legal de satisfacer eficazmente la tutela y prestaciones concomitantes, de los derechos constitucionales de los habitantes.

8. Ley de la Defensoría de los Habitantes No. 7319 de noviembre de 1992

Su Artículo 1. Atribución General, establece con total claridad que la Defensoría es el “órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”.

permanentes en cuanto a la deseable solución de tantos problemas que han dado vida legal a tantas instituciones públicas y al Estado como tal.

Se da aquí, de nuevo, una misión legalmente clara en cuanto a la obligación de este órgano de velar por los derechos de los habitantes, lo cual no puede hacerse correcta y eficazmente si no asegura que el “funcionamiento del sector público se ajuste... a la Constitución y las leyes...”. **Es nuestro criterio, que la Defensoría tampoco ha transmitido en su obligado informe anual a la Asamblea Legislativa (Art. 15 de dicha Ley) como manifestación obligada de su desempeño anual, ningún análisis ni recomendación de sugerencias que permita a ésta comprender debidamente cómo el incumplimiento de aquél marco legal superior que ordena los procesos de dirección y planificación públicas, han incidido a su vez en las omisiones** que han llevado al incumplimiento del restante marco que en la Constitución Política y en leyes específicas consagra los derechos de los habitantes a ser tutelados integralmente por dicha Defensoría en cuanto a su realización satisfactoria.

Si la Defensoría no indaga preventivamente como debe, con visión global, unitaria e integral, cuál está siendo la actuación del Gobierno en sí, o de sus autoridades gubernativas superiores, los ministros rectores de sector, y con respecto a las múltiples instituciones descentralizadas que deben actuar bajo la dirección política de estos en el cumplimiento amplio y articulado de sus cometidos legales pero con esa visión sectorial al menos, o sea interinstitucional, **ocurre lo que las Memorias Anuales de dicha Defensoría transmiten:** multiplicidad de quejas de ciudadanos y de trámites por parte de la Defensoría, y algunas respuestas satisfactorias de las instituciones, pero que **en absoluto o en modo alguno implican que las instituciones están funcionando mejor,** como partes de engranajes mayores como el sector de actividad y la región de desarrollo que garantizarían de mejor manera la satisfacción de los derechos de los habitantes.

El punto que dramatiza esta situación deficitaria en cuanto a cómo saber exigir, nos lleva a afirmar que si las instituciones resolvieran positivamente el cien por ciento de las quejas tramitadas por la Defensoría ante ellas, ello no haría que las instituciones funcionaran mejor, pues el factor preventivo de valoración global, unitaria e integral de los derechos de los habitantes en juego ante cada institución, sólo puede entenderse a plenitud cuando tales derechos se valoran articulada e integradamente con los mismos derechos según las obligaciones complementarias asignadas por ley a otras instituciones para satisfacerlos simultánea y convergentemente a los mismos habitantes o a grupos de éstos. Es el caso de la noción de sector de actividad, donde sabemos que el campesino productor agrícola de cualquier dimensión o “tamaño” requiere para su mejor situación futura, una atención integral por parte del MAG, del CNP, IDA, SENARA, INTA, INCOPECA, Sistema Bancario estatal, quizás el INA mismo, lo cual exige una articulación de esfuerzos y servicios, mas también de asignaciones y ejecuciones presupuestarias, de todo el conjunto y no de cada una de ellas actuando unilateral y fragmentadamente.

Tal escenario real que dicho habitante del campo presencia todos los días, pero también todo habitante de toda otra área de actividad que depende de ese Estado unitario para resolver integralmente sus necesidades de frente a sus derechos constitucionales, es el que en gran parte genera los errores o deficiencias de servicios o en las prestaciones de todo ese conjunto de instituciones públicas que llevan a desencantos o a mala calidad de servicios, o en la atención misma del habitante, todo lo cual produce la reacción de éste en forma de quejas canalizadas ante aquella Defensoría.

La resolución de la queja particular, o de miles de ellas, nunca permitirá subsanar el pecado de origen en que incurren las autoridades gubernativas superiores al incumplir sus claros mandatos y competencias para direccionar planificadamente de manera unitaria e integral, esos conjuntos de servicios y regulaciones en manos de tantos ministerios y entes autónomos que vienen actuando fragmentadamente pero que debían actuar en total concierto en el cumplimiento de sus misiones legales.

La Defensoría de los Habitantes también incurre en omisión y negligencia en el cumplimiento de su Ley de creación, según dijimos atrás pues incumple su propia Ley Orgánica en cuanto a asegurar el efectivo cumplimiento por parte del Gobierno y sus instituciones, de las leyes constitutivas y otras que tienen que respetar los entes y órganos de dirección gubernativa superior en aras del mejor servicio público.

9. Otras leyes ordenadoras del desempeño de grupos de instituciones: ³⁵

9.1 Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 de 1995

Dispone de un sinnúmero de normas y preceptos vinculantes en materia ambiental para toda la Administración Pública con una inédita o novedosa visión unitaria, global e integral que a nuestro juicio ordena en un ámbito superior al resto de leyes sobre recursos naturales e instituciones vinculadas, delimitando así el marco de actuación del Gobierno de la República y supeditando al resto de la Administración Pública incluido el régimen municipal en lo pertinente y tomando debida nota de la autonomía política y administrativa de éste, a las decisiones superiores de dicho Gobierno en la figura del Poder Ejecutivo del ramo o sector según se argumentará abajo, el cual debe consecuentemente asumir por esta vía plena responsabilidad por el grado de éxito en el cumplimiento unitario e integral de sus fines y objetivos en dicha LOA.³⁶

Una Ley de fundamental complementación a ésta, es la **Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990**, en cuyo Artículo 2 se consagran las funciones de esta Cartera como de *cuasi rectoría*, pues pone en sus manos la formulación, planificación y ejecución de las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, más la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados, además de realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector. Para ello, el MINAE podrá (mismo Artículo, inciso d) **dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas**, entre varias otras funciones de igual importancia consignadas en ese mismo Artículo 2. Dicha Ley además, operativiza en su Art. 1 para el Sector Ambiente la figura de rectoría política en la LGAP, Art. 27.1, 98, 99 y 100 referidos arriba, en la condición unipersonal y unívoca del Ministro de Ambiente y Energía.

9.2 El Código Nacional de la Niñez y de la Adolescencia No. 7739 de 1998

Establece un ordenamiento concreto y riguroso por inconfundible para la prestación unitaria, integral e integrada de los bienes, servicios y regulaciones amparados en las competencias u obligaciones en manos de todos los ministerios e instituciones autónomas que por sus propias leyes orgánicas o por otras leyes más generales tienen actividades y programas vinculados a la protección y bienestar de los niños, adolescentes y sus padres, y a la restitución de sus derechos, particularmente de familias que no pueden depender de sus propios medios económicos para subsanar muchas o algunas de las insuficiencias familiares o individuales

³⁵ El Anexo referido previamente del primer Informe 2004 sobre el Estado de la Gestión Pública del Observatorio del Desarrollo de la UCR, clarifica términos y contenidos de estas diversas leyes desde un punto de vista de su interpretación sectorial o por sectores de actividad.

³⁶ Nuestro propio trabajo de noviembre del 2002 para el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, intitulado *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable*, publicado en la Serie Documento de Trabajo No. 209 en agosto del 2003, proporciona un análisis crítico y exhaustivo sobre el grado de incumplimientos totales en el Sector Ambiente, sobre todo con respecto a la Ley Orgánica del Ambiente, imputables a la no ejercitación consciente y “elemental” de la competencia de dirección política por parte del Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente de la República con el Ministro de Ambiente y Energía. Es nuestra tesis en dicho trabajo académico, que esta LOA constituye la “ley madre” en materia ambiental por su naturaleza inclusiva de todas las materias y áreas ambientales y de protección de recursos naturales por sobre cada otra ley particular, pero sobre todo porque siendo una ley integral de ambiente, el concepto de “Gobierno formulando políticas en todos esos campos” lo justificamos en nuestra visión sociopolítica y jurídica —a sabiendas de que no somos abogados pero contamos con soportes producto de estudios de muchos años y reiterativa jurisprudencia de la misma Sala IV— como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo ambiental, y no de otros ramos, correspondiéndole a dicho Poder Ejecutivo la responsabilidad y competencia de delimitar la “cancha” o la frontera entre la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, y su aprovechamiento real socioproductivo. Adjuntamos copia de este trabajo para mejor sustento de los señores Magistrados.

tipificadas en dicho Código y que dependen así de un tipo de intervención precisa de tales instituciones estatales.

Concomitantemente, la **Ley del PANI No. 7648 de 1996**, no deja lugar a dudas en cuanto a la preeminencia que esta Institución tiene y debe asumir en la determinación del tipo de asistencia técnica y de protección integral –no sólo legal- a la infancia, adolescencia y familia, y la obligada colaboración que toda otra institución pública tiene que brindarle en tal cometido, según Artículos 3 incisos e) y l), 4 incisos d) y e), y 37.

Por su lado, la **Ley Orgánica del IMAS No. 4760 de 1971**, establece en su Artículo 2. que “El IMAS tiene como finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin. Para ese objetivo utilizará todos los recursos humanos y económicos que sean puestos a su servicio por los empresarios y trabajadores del país, instituciones del sector público nacionales o extranjeras, organizaciones privadas de toda naturaleza, instituciones religiosas y demás grupos interesados en participar en el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

En su Artículo 3. dice que “Todas las instituciones que utilicen recursos públicos participarán en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, mediante el aporte de recursos económicos, personales y administrativos en la medida que definan sus órganos directivos y de acuerdo con la naturaleza de cada institución, o en los términos que determina la presente ley.

Para los efectos anteriores, las indicadas instituciones de cualquier naturaleza jurídica que sean, quedan por este medio autorizadas para aprobar programas de participación en la lucha contra la pobreza extrema, a través del IMAS y bajo su dirección y para hacer aportes económicos a éste, destinados a los fines de la presente ley”.

Si bien esta Ley habla de dirección por parte del IMAS, nos parece que no es ésta la competencia de dirección gubernativa que la LGAP otorga al Poder Ejecutivo de cada ramo o sector. En consecuencia, tiene que entenderse que este órgano superior llamado Poder Ejecutivo debe aun ejercitar su direccionalidad política gubernativa sobre el IMAS y todos los demás entes y ministerios que converjan en este campo de actividad (ordenarles la actividad vía directrices, imponiéndoles metas y tipos de medios, vigilando su cumplimiento e interviniendo o destituyendo juntas directivas que incumplan reiterada e injustificadamente tales directrices), tal y como la misma Sala IV lo ha interpretado en diversas resoluciones sobre la materia, según lo retomaremos abajo.

Además, nos queda claro que la participación de “todas las instituciones que utilicen recursos públicos” en la lucha contra la pobreza dirigida por el IMAS, lo harán de acuerdo a decisiones de sus órganos superiores y no del IMAS. En la presente Administración, no fue el IMAS la institución que promulgó dicho Plan, sino el Consejo Social el cual es un órgano creado por Decreto Ejecutivo que no podía de todos modos contraponerse a esta disposición en la Ley del IMAS. Menos a la LGAP en lo pertinente.

También resulta plausible el razonar que **dentro del régimen de dirección gubernativa en la LGAP, un factor elemental que surge según nuestra interpretación constructiva de la misma es el de que no importa quién administre los recursos** destinados a un objetivo mayor suprainstitucional, como lo es el caso de pobreza o seguridad social, **lo importante es quién los debe dirigir precisamente para imponerles un orden unitario e integral.** Desde este punto de vista es que entendemos que tal potestad la tiene que ejercer el Poder Ejecutivo del ramo o sector, y no el IMAS como tal.

En adición, no nos parece ocioso señalar que a las competencias que la Ley del IMAS le otorga a esta institución, es preciso anteponer en una lectura articulada y convergente, la potestad del PANI vista arriba en cuanto a las implicaciones de su Artículos 3 y 37, pues resulta obvio que **ambas instituciones comparten obligaciones con un segmento muy importante de población pobre en la que los derechos de niños, adolescentes y sus padres están muy deteriorados y requieren de atenciones integrales que corresponde al PANI dictar.** En la medida en que ambas instituciones lo entendieran así y aunaran voluntades y esfuerzos, mejor para los pobres y para sus derechos violentados.

En ambos casos, y a pesar de que como se ha dicho arriba el Código Nacional de Niñez y Adolescencia parece ofrecer el contexto jurídico necesario para articular ambos esfuerzos en procura de dos objetivos aparentemente distintos **en su formulación original y en momentos distintos**, pero que se cobijan bajo uno superior de “restitución de los derechos de niños y adolescentes en familias particularmente pobres”, el Poder Ejecutivo como órgano ORDENADOR de ambas instituciones y de todas las demás que concurren en ambos campos, tiene que desplegar una actividad clara y concreta en los términos en que la Constitución y la LGAP sobre todo, y según las lúcidas interpretaciones de la Sala IV que abajo reseñamos brevemente, lo estipulan sin ambigüedades. Lo contrario, o sea pretender que ambas instituciones tienen competencias distintas hacia poblaciones distintas, es mantener una situación de incertidumbre e incumplimientos legales que lesionan los derechos de los habitantes en la CP en estos dos campos esenciales cuya unicidad desde el punto de vista de la familia, no puede seguir soslayándose por problemas de celos o visiones unilaterales de jerarcas y funcionarios de ambas instituciones, y de tantas otras que deben actuar integralmente con estas dos en pos de tales mandatos constitucionales.

9.3 La Ley FODEA No. 7054 de 1987

En su Título II creó el Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, consagrando para dicho Sector particular las reglas de juego genéricas que MIDEPLAN previamente había formulado vía Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983 según referimos arriba, sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. El Art. 29 es claro en cuanto al apoyo de este Sector para fortalecer y agilizar el sistema de dirección y planificación nacional, así como para coadyuvar a la coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas bajo la **dirección y coordinación del Ministro de Agricultura y Ganadería**.

Este Sector no funciona como tal, a pesar de contar con una Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA, configurada para apoyar al Ministro como rector de sector, mostrando total omisión de directrices gubernativas que debían orientar el desempeño de conjunto de los numerosos entes del Sector, ello producto en parte de la ausencia de una política integral de desarrollo agropecuario formalmente enunciada por el Gobierno de la República en la figura del respectivo Poder Ejecutivo, sin que las definiciones incorporadas en este campo en el mismo Plan Nacional de Desarrollo suplan las necesidades estratégicas y funcionales de tal política integral en materia agropecuaria. **Tampoco funcionan los órganos y mecanismos de consulta en San José y en las regiones de desarrollo, normados en dicha Ley FODEA.**

9.4 La LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN No. 2160 de 1957

Cumple como un gran “paraguas” para la actividad educativa, mas no es útil para resolver –ni previó en su momento histórico- la complejidad que caracteriza a la Administración Pública como tal en el sentido de su manifestación privada y de los varios entes que estaban por nacer aun, como el INA, FONABE, CONAPE, más las universidades estatales, los colegios profesionales y el vertiginoso crecimiento de los establecimientos privados de enseñanza.

La potestad de dirección general de la enseñanza oficial (Art. 5) la puso en manos de un Consejo Superior integrado como “señalara la ley” y presidido por el Ministro del ramo, o sea el de Educación. Sus potestades de dirección prácticamente se limitan a “autorizar los planes de estudios y los programas de enseñanza para los diversos niveles y tipos de educación (Art. 9) y prácticamente hace lo mismo con los establecimientos privados (Art. 34).

Dicho Consejo Superior no tiene la potestad de “dirigir y coordinar” a otras administraciones centrales o descentralizadas en el claro espíritu y letra en que lo entroniza la LGAP con respecto al Poder Ejecutivo.

Hay aquí una muy importante distinción que hacer y practicar, pues el Ministro de Educación puede, como rector de sector actuando conjuntamente con el Presidente,

Ilegar mucho más allá de donde puede llegar el Consejo Superior con respecto al INA, FONABE, CONAPE, y los mismos colegios universitarios, no así las universidades estatales que están “exentas” de direccionalidad gubernativa por su origen constitucional.

Por su lado, **la Ley Orgánica del MEP No. 3481 de 1965** tiene entre otras novedades inusual en ministerios, la figura de un **Administrador General de Enseñanza** (Capítulo III), incumplida por todo gobierno desde entonces pero llamada a garantizar la máxima neutralidad político partidista y la calidad de los educadores en todo el país. ¿Por qué? Porque estamos ante la figura de un funcionario de carrera emulado de la figura del Secretario Permanente de ministerios ingleses, quien por Art. 25 emerge como superior jerárquico de las Administraciones Provinciales de Enseñanza (las cuales tampoco existen en la realidad aunque presupuestariamente están “codificadas” pero sólo funcionan a nivel de 21 regiones educativas reales), el Departamento de Formación Profesional Docente, el Departamento de Personal, el Departamento Financiero y el Departamento de Extensión Cultural y Bibliotecas. **O sea, es el funcionario superior técnico del MEP** con facultades para ejercer jerarquía sobre la totalidad de los procesos y recursos educativos sin ingerencia superior sobre sus “actos administrativos”, lógicamente sujeto a órdenes del Ministro y Viceministro en cuanto a su “actividad” sustantiva y administrativa. El Art. 27 es claro en cuanto a que debe realizar los planes, programas y demás disposiciones que proceden del Consejo Superior de Educación, “una vez que el Ministro autorice su ejecución”. Pero de mayor envergadura aun, son las atribuciones y deberes del Administrador General de Enseñanza según el Art. 28.

Si bien sabemos que por cultura política los partidos políticos y sus jercas en gobierno, y muchos funcionarios de carrera por temor o complacencia con el partido de turno en el gobierno, no han querido exigir el cumplimiento de esta Ley Orgánica en toda su magnitud y menos esta figura del Administrador General de Enseñanza pues implica demasiada transparencia, disciplina y una mucho menor ingerencia político-partidista, de ministros, viceministros, oficiales mayores, diputados o candidatos a diputados, en los nombramientos y manejo de personal educativo sobre todo, consideramos importante para Costa Rica hacer ver esta situación jurídica incumplida en un Ministerio a cargo de la actividad más importante para la *formación de ciudadanía* en sus habitantes, y que ha sido objeto de tanto manejo interesado por los partidos políticos que se turnan en el poder.

Los actuales Decretos Ejecutivos que determinan la organización del MEP en oficinas centrales y en materia regional, fueron promulgados desde la Administración Figueres Olsen (1994-98) y marginaron totalmente esta normativa legal superior estableciendo esquemas precisamente ilegales que han sido sostenidos por las Administraciones subsiguientes sin que nadie, ni los belicosos sindicatos de educadores, hayan objetado o denunciado la situación. **Tampoco la Defensoría de los Habitantes y menos la Contraloría General de la República.**

Pero téngase claro que aun antes de la esos Decretos Ejecutivos no hubo cumplimiento de esta figura que habría, reiteramos, mantenido despolitizada la actividad educativa.

Agréguese a esta situación macro del MEP, la problemática vinculada a la administración de multimillonarios recursos de “equidad en educación”, tales como comedores, bonos, textos y suministros, becas a través de FONABE, transporte estudiantil, el programa PROMECUM, todos orientados a asegurar el acceso de los más pobres al sistema educativo y hacerlos permanecer allí con calidad, hasta su graduación.

Sin embargo, internamente estos programas pertenecen a jefaturas distintas que operan sin una política institucional unitaria e integral que permita canalizar los recursos a los más necesitados; y, en adición, operan desarticuladamente de los programas de “lucha contra la pobreza” que deben ser dirigidos por un Ministro de Trabajo y Seguridad Social, no por el Ministro de Educación, de manera que se incrementa así la dificultad para hacer llegar esos recursos multimillonarios a los estudiantes y sus familias más pobres de acuerdo a políticas y determinaciones gubernativas unitarias y centrales, como sería el uso obligado del SIPO que maneja el IMAS como registro único y confiable de los pobres para que, como se dijo arriba con respecto a este otro Sector de lucha contra la pobreza, haya un abordaje unitario y simultáneo por parte de todas las instituciones que administran programas y recursos dirigidos

a los pobres pero bajo una única política y dirección gubernativa, la cual no puede ni debe ni conviene que sea un órgano colegiado como el Consejo Social.³⁷

Estamos ante un evidente caso en que el irrespeto a las leyes genera toda una serie de disfuncionalidades a contrapelo de la voluntad del legislador y ello lleva a ineficacia institucional, ineficacia entre instituciones y en consecuencia ineficacia del Estado en su total conjunto.

Los problemas no se solucionan, los recursos económicos no “alcanzan” y la burocracia, que debía ser un paradigma ideal en el mejor espíritu weberiano como mecanismo de conversión idóneo del sistema político democrático, se torna en un fin en sí misma en muchísimo sentido; colateralmente en este sistema de cosas tan distorsionado y desordenado, las prioridades se trastocan y los derechos de los habitantes no se cumplen. Con ello, el modelo de país-bienestar en la CP se malogra, lo cual significa en la praxis que grandes segmentos de la población nunca logran el estado de satisfacción de sus necesidades que les permita ubicarse muy por fuera de los límites de pobreza y de inestabilidad económico-financiera que agobia al país desde siempre.

No hay, en este campo de actividad aparte de las definiciones globales en el Plan Nacional de Desarrollo, ni una política sectorial unitaria ni el sector funciona como tal, de manera que el desempeño del MEP y de los otros entes vinculados operan con visiones y prioridades muy unilaterales. Menos se busca y logra una articulación indispensable con las universidades estatales desde el punto de vista de requerimientos reales del Gobierno y sus instituciones en general y del sistema educativo en particular, que impidan que el Gobierno no influya en la formación de las generaciones requeridas de educadores y profesionales en general para mejorar realmente la actividad del Estado. Paralela y conversamente, aquellas tienden a incurrir en la formación de profesionales y educadores que no responden en todo campo a los requerimientos del país que corresponde al Estado, y concretamente al Gobierno de la República, definir y encausar con la plena responsabilidad política y competencia constitucional e institucional que lo distingue.

Hemos hecho ver previamente cuán ineficaz resulta que el Ministro o sus representantes, en todo sector de actividad, se sienten en juntas directivas de los entes del sector, pues ello en absoluto sule los requerimientos y beneficios del ejercicio de una dirección ministerial integral y unitaria de la actividad educativa en su total conjunto, pues es de ésta que puede derivarse una visión más clara y articulada, además de convergente, de los entes que tienen recursos y programas para instrumentar tal visión de política educativa nacional.

9.5 Sector Salud: ¿quién debe dirigir?

El Titular de la Cartera de Salud, pero no es claro que ejerza adecuadamente dicho rol según la LGAP. El Ministerio de Salud, la CCSS, AyA, el INS en la parte de riesgos profesionales, IFAA,

³⁷ En el 2001-2002 el PNUD realizó una serie de intervenciones a solicitud del IMAS y del MEP para revisar y reestructurar estos programas. Las nítidas y sólidas recomendaciones de los consultores nacionales contratados para ello por el PNUD, apuntaban a esa integración interna en el MEP de esos programas bajo una Gerencia de Equidad en Educación, y a una integración de todos estos recursos bajo la rectoría política del Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector de la lucha contra la pobreza. Ni una ni la otra cosa se realizaron, ni por el entonces Ministro de Educación Guillermo Vargas, ni por la Presidencia de la República. Las cosas han seguido hasta el presente bajo una óptica de dispersión y de falta de atención unitaria e integral de la población estudiantil beneficiaria, y de ésta fuera del contexto específico de las exigencias del *Plan Vida Nueva*. Aquí, es nuestro punto, la “coordinación” no lleva a nada, no es una solución real para enfrentar integralmente los problemas que el Estado debe resolver unitariamente. Corresponde dirigir en el claro espíritu y letra de la LGAP, y planificar en el claro espíritu y letra de la Ley de Planificación Nacional. El documento sobre pobreza de la UCR ya referido atrás y entregado al Presidente de la República y a la Coordinadora del Consejo Social en enero del 2001 por el entonces Rector Gabriel Macaya, identificaba críticamente todo esto con una visión este asunto de los programas sociales del MEP o administrados por el MEP, y proponía cómo solventarlo simplemente aplicando el régimen legal que en este presente Recurso se ha develado.

el MAG en algunos programas igual que el MOPT y el INVU también en programas específicos, deben ser objeto de dirección política ministerial superior por la Ministra de Salud, y el esquema sectorial de MIDEPLAN impone mecanismos e instrumentos, y reglas de juego, que propiciarían una mayor articulación y una mayor efectividad de todo este conjunto de instituciones y de los recursos asociados hacia una mejor salud humana en el país. En un ámbito distinto no-político o gubernativo, también las municipalidades responden a la competencia normativa y reguladora del Ministerio de Salud en muchos aspectos.

Pero, reconozcamos la situación jurídicamente confusa que se ha manejado desde siempre en este Sector de actividad.

La Ley General de Salud No. 5395 de octubre de 1973, establece la siguiente normativa global en materia de salud:

ARTÍCULO 1.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

ARTÍCULO 2.- Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. **Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública**, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", **la definición de la política nacional de salud**, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.

ARTÍCULO 3.- Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.

ARTÍCULO 4.- Toda persona, natural o jurídica, queda sujeta a los mandatos de esta ley, de sus reglamentos y de las órdenes generales y particulares, ordinarias y de emergencia, que las autoridades de salud dicten en el ejercicio de sus competencias orgánicas y tiene derecho a ser informada debidamente por el funcionario competente sobre las normas obligatorias vigentes en materias de salud.

Paralelamente, la **Ley Orgánica Ministerio de Salud No. 5412 de noviembre de 1973**, o sea del mismo año de la anterior, incorporó las normas siguientes:

ARTÍCULO 1.- La definición de la política nacional de salud y la organización, coordinación y **suprema dirección** de los servicios de salud del país, corresponden al Poder Ejecutivo, el que ejercerá tales funciones por medio del Ministerio de Salud, al cual se denominará para los efectos de esta ley "Ministerio".

ARTÍCULO 2.- Son atribuciones del Ministerio:

- a) **Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento;**
- b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;
- c) Ejercer el control y fiscalización de las actividades de las personas físicas y jurídicas, en materia de salud, velando por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes;
- ch) **Ejercer la jurisdicción y el control técnicos sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, así como coordinar sus acciones con las del Ministerio;**
.....
- g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;
.....

- j) Cualquier otra que señalen la ley o los reglamentos, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud.

Nuestros análisis interpretativos sobre este complejo y diverso marco legal en materia de salud, nos lleva al siguiente planteamiento, el cual es extensivo a todo otro campo de actividad sectorial en el que se da esta misma situación de legalidad antes y después de la LGAP de 1978:

a) La Ley General de Salud y la del Ministerio como tal, fueron promulgadas en 1973. No contemplaron ninguna definición de Poder Ejecutivo que superara la materialización de sus posibles acciones constitucionales como Presidente de la República y Ministro del ramo, más allá de lo que se estipulaba en su nombre como acciones a cargo del mismo Ministerio o Cartera ministerial como tal.

b) La Ley de Planificación Nacional No. 5525 se dicta en mayo de 1974, unos meses después, y entroniza un “sistema de planificación” articulado por sectores de actividad, e insinúa la proyección regional de los mismos. No es sin embargo sino hasta **mayo de 1978 cuando se promulga la Ley General de la Administración Pública**, LGAP, según vimos, cuando surge la figura y competencia clara de “dirección gubernativa” sobre las Administraciones central y descentralizada del “respectivo ramo”, a ser ejercida vinculadamente por el Presidente sobre el total conjunto de éstas (Art. 27.b), y por el Poder Ejecutivo (Presidente con cada ministro, según Art. 27.1) sobre grupos de tales Administraciones.

c) Este concepto viene a recomponer totalmente la noción de Ministerios que podían dictar políticas vía Decretos Ejecutivos sobre todo, pues pone en manos de cada Ministro una competencia de rectoría política a ejercitar vía DIRECTRICES GUBERNATIVAS a otros ministros y, sobre todo, a las juntas directivas de todo ente autónomo, con los contenidos y consecuencias ya explicadas sobre la LGAP atrás

d) A partir de entonces, era preciso cambiar visiones, conceptos e instrumentos. Pero, no se hizo a pesar de los clamores desde la entonces Oficina de Planificación Nacional, según hemos hecho ver previamente. Con altibajos, se logró que en la siguiente Administración 78-82 y en los dos primeros años de la Administración 82-86, se activaran a medias estos mecanismos, y formalmente se promulgaron los Decretos Ejecutivos arriba referidos sobre sectores y regiones por parte de OFIPLAN-MIDEPLAN, aun vigentes.

e) Un punto fundamental que deseamos resaltar, es que en este Sector y en otros, a pesar de leyes previas como estas dos en materia de salud, las reglas de juego debían haber cambiado hasta el presente año 2004 debido al advenimiento de esas otras leyes generales de 1974 y 1978 que vinieron a regular los procesos de dirección y planificación públicas de maneras claras y convergentes. Y, desde el 2001 la Ley No. 8131 de presupuestos, que no puede ser cabalmente entendida y aplicada sin reconocer las implicaciones, para su más deseable éxito, de estas otras dos leyes, ya que los legisladores omitieron tal reconocimiento normativo explícito.

f) En este Sector de actividad hay, entonces, un órgano rector gubernativo cual es el Poder Ejecutivo del ramo, o sea el Presidente de la República con el o la Ministra de Salud. Si bien la CCSS tiene una garantía constitucional en materia de gobierno y administración y se ha asumido en distintas interpretaciones formales por la misma Sala IV y la Procuraduría General de la República que ésta no fue eliminada con la reforma del Art. 188 de la CP en 1968, **parece de elemental racionalidad jurídica e institucional entender que el Gobierno de la República tiene que tener el derecho –pues tiene la obligación de vigilar el cumplimiento exacto de las leyes y el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos (Art. 140 incisos 3 y 8)- de poder solicitar medidas correctivas** ante el órgano superior de dicha Institución, y tiene también la obligación de formular políticas suyas gubernativas en materia de salud. No puede no hacerlo, y que no sean dichas políticas vinculantes para la misma CCSS.

Si ello debe hacerse mediante directrices o decreto ejecutivo, es un asunto que no hemos estudiado a fondo.

En particular, **es preocupante que todo un programa de modernización del Sector Salud se ha venido ejecutando con voluminosos créditos del Banco Mundial** desde hace varias Administraciones, sobre fundamentos que no tienen sustento constitucional ni jurídico en el marco costarricense. Cuando los expertos nacionales e internacionales, y los distintos jerarcas que van y vienen de estas instituciones y algunos directores y profesionales de carrera, manejan el concepto de “rectoría en manos del Ministerio de Salud”, están simplemente dándole la espalda al verdadero concepto de rectoría política en la Constitución y en la Ley General de la Administración Pública.

El error de diseño original en este programa con recursos externos que ha llevado a grandes disfuncionalidades en la conducción y operación de la política de salud nacional, se dramatiza con el uso errado que muchos en el Sector hacen en cuanto a que el Ministerio debe ejercer las “rectorías locales”, lo cual no sólo enfrenta de manera fáctica a funcionarios de varias instituciones muy distintas y recelosas de sus propias competencias y recursos –voluminosos en el caso de la Caja, AyA, el INS, y muy limitados en el caso del Ministerio-, sino que **no se pueden materializar porque la “rectoría gubernativa” es indelegable**, ya que por Constitución y LGAP es una competencia exclusiva del órgano llamado Poder Ejecutivo por las connotaciones que ella conlleva según los artículos vistos previamente de dicha Ley, a saber los números 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, jamás “transferibles” a funcionarios subordinados de ningún nivel.

El modelo está mal concebido, pero nadie parece habérselo cuestionado dentro ni fuera del Sector Salud pues pocos o ninguno de sus proactivos actores parecen reconocer o conocer fundamentadamente este marco teórico-conceptual y jurídico sobre sectorialización en Costa Rica.

Se ha dado el caso también de que la actual Ministra de Salud ha recibido mensajes errados de muchos de esos actores, aceptando que ella debe aplicar el concepto de “co-rectoría” pues se le argumenta que hay varios ministros que deben compartir con ella la rectoría en diversas materias de la salud que están “fuera” del ámbito del Sector Salud como tal.³⁸ La aclaración de rigor vale para todos los sectores de actividad y ministros rectores: **la rectoría ministerial es una, unívoca. Corresponde al Ministro del ramo o sector con el Presidente de la República.** Si es en salud, corresponde a ella, no a otros ministros. **No hay Poderes Ejecutivos “compartidos”,** sino uno en, o para, cada campo de actividad. En todos funge el Presidente de la República, y según el campo o ramo de actividad lo tiene que ejercer con el ministro correspondiente.

La política de salud nacional debe definirla un único ministro o ministra y debe proyectarse a todos los demás ministerios y entes autónomos con actividades o programas que deban ser objeto de dirección por dicho ministro con el Presidente. Así de sencillo. Si hay conflictos, el Presidente resuelve. Además, para eso están el Consejo de Gobierno como foro colegiado de discusión y dilucidación de conflictos interministeriales. Podrían contribuir a ello el Consejo Económico y el Consejo Social adecuadamente organizados y activados como establece el aun vigente Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983 donde se les define en detalle como “pequeños gabinetes” antesala del Consejo de Gobierno.

La lógica de la concertación y la negociación para lograr acuerdos, debe en todo caso aplicarse con mucha más razón entre ministros para acordar políticas públicas, de manera que haya una construcción colectiva o grupal sobre todo en aquellos campos complejos en donde más de un ministro y muchas instituciones autónomas deben intervenir como Administraciones con responsabilidades y recursos para ejecutar políticas gubernativas unitarias e integrales en cada campo de actividad de acción estatal.

³⁸ Esto se argumentó por la señora Ministra en la presentación que el suscrito investigador hizo en nombre de la Universidad de Costa Rica ante el Consejo Social en enero del 2003, del documento de crítica al Plan Vida Nueva del Gobierno ya referido previamente.

10. Finalmente, el Código Municipal, Leyes No. 7794 de abril de 1998 y No. 7812 de julio de 1998

Establece un conjunto de disposiciones de acatamiento obligatorio para cada municipalidad, tendientes a asegurar una visión y acciones de conjunto tanto de regidores y Alcaldes, como de los Concejos de Distrito y de la población cantonal en general en cuanto a la buena marcha de dicho gobierno local. De particular importancia para el presente Recurso de Amparo, son las siguientes disposiciones:

Art. 13: Atribuciones del Concejo, concretamente inciso p): Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

Art. 4: La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

...f) concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Art. 5: Las municipalidades **fomentarán la participación activa**, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. **Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar** para que estas decisiones se cumplan debidamente.

Art. 6: **La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones.** Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar.

Art. 7: **Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente,** servicios u obras en su cantón.

Art. 9. **Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios** cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

Art. 10. **Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones;** sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.

Art. 11: Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.

Art. 54: **Los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal** y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

Art. 57: Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

- a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- a) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- b) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.

Art. 59: La municipalidad del Cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito.

Art. 60: **Las autoridades nacionales y cantonales estarán obligadas a respetar y hacer cumplir las decisiones de los Concejos de Distrito**, en relación con sus competencias.

La Ley de Planificación Urbana de 1968, se dijo arriba, regula a las municipalidades en lo pertinente a la planificación local y a los planes reguladores, en su Sección Segunda sobre planificación local, y en particular el Capítulo Primero sobre planes reguladores. **Mas también la Ley No. 8131 del 2001** somete a las municipalidades a la formulación de planes de desarrollo del Cantón, los cuales han de ser superiores o de mayor ámbito que los planes reguladores, y deben en consecuencia ser aprobados por la Contraloría General de la República como requisito elemental para aprobar los respectivos presupuestos anuales de cada municipalidad.

La Contraloría de la República debía exigir todo esto por su impacto en el gasto público, pero no lo ha hecho. En la III Parte, revisaremos a fondo el rol de dicho organismo contralor o fiscalizador.

Jurisprudencia de la Sala Constitucional pertinente al cumplimiento aproximativo de partes o segmentos del anterior tramado constitucional-legal:

Hay diversa jurisprudencia de la Sala Constitucional que da pleno sustento al presente estudio, tanto en cuanto a i) la globalidad del objeto del mismo –determinar los incumplimientos integrales y consuetudinarios de la Constitución y leyes varias por parte de las principales autoridades públicas- y su impacto en la tutela más o menos eficaz de los derechos de los habitantes consagrados en dicha Constitución, como en cuanto a ii) conceptos jurídicamente clarificados por la Sala IV que ayudan a sustentar nuestra solicitud para aplicarlos, o para solicitar su ajuste según nuestros argumentos debidamente aportados y fundamentados en el curso de este estudio, hacia la mejor comprensión de cómo los mismos han de motivar y justificar vinculantemente a dichas autoridades públicas en el ejercicio eficaz de sus potestades particulares para lograr una mucha mejor gestión pública en la tutela y efectivo cumplimiento de aquellos derechos del habitante.

Una primera oportuna sustentación con relación a Resoluciones válidas de la Sala IV, nos la proporciona la Procuraduría General de la República. Transcribiremos el contenido de mayor relevancia para nuestra presente argumentación, y realizaremos comentarios de complemento, retrotrayendo de manera sintetizada pero necesaria, algunos que ya han sido proporcionados en las secciones previas.

Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica: 001-O. J. del 03/01/2001

Sobre el carácter de dirección o rectoría atribuida al Instituto Costarricense contra el Cáncer, ICCC, en su Ley constitutiva No. 7765, interesa el pronunciamiento de la Procuraduría ante consulta de la Defensoría de los Habitantes. Entresacamos los párrafos del dictamen con los conceptos que más interesan.

Al ser la persona mayor del ordenamiento, le corresponde al Estado y particularmente dentro de él, al Poder Ejecutivo, una función de orientación política. En ese sentido, el Poder Ejecutivo dirige la actividad estatal a fin de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales.

Se ha discutido si por el hecho de estar contemplada la función de dirección en una Ley, la potestad del Ejecutivo es de rango legal y no constitucional. Sin embargo, de la jurisprudencia constitucional en la materia queda claro que la función de dirección es de rango constitucional y que es de principio. Por consiguiente, es el Ejecutivo el que debe fijar la política en un área de acción determinada y no a la inversa. Recordemos que:

"El Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (artículo 140, inciso 8 de la Constitución Política) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP.)...". Sala Constitucional, resolución N. 3089-98 de 15:00 hrs. del 12 de mayo de 1998.³⁹

Procede recordar, además, que incluso la Sala Constitucional se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de las normas que atribuyen potestades directivas a órganos distintos del Poder Ejecutivo en sentido estricto y Presidente de la República. Ningún órgano distinto del Presidente de la República y en su caso, del Poder Ejecutivo puede ejercer la potestad de dirección. Las resoluciones Ns. 0919-99 de 9:15 hrs. del 12 de febrero de 1999 y N. 3309-94 de 15:00 hrs. del 5 de julio de 1994 son claras en el sentido de que la potestad de dirección corresponde al Poder Ejecutivo y no a la Autoridad Presupuestaria, la cual sólo puede proponer directrices pero no emitir las. Cualquier interpretación que tienda a sustraer del Poder Ejecutivo la competencia para emitir directrices resultaría inconstitucional, de modo que no puede decirse que corresponde al legislador decidir a qué organismo atribuye la potestad de fijar políticas dentro de un sector determinado, salvo que la Constitución disponga lo contrario.

Nuestro razonamiento ya registrado previamente en éste y otros estudios publicados, es que **tal potestad de dirección gubernativa no se ha aplicado ni consistente ni frecuentemente desde 1978 en que se aprobó la LGAP.** Los gobiernos, y en particular el presente, han recurrido a órganos colegiados como el Consejo Social para explícitamente “coordinar” –no dirigir con todo lo que ello implica- las políticas sociales dirigidas a los pobres. No se cumple para nada, así, con la clara enunciación de la Procuraduría en cuanto a que la función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales”.

Si bien es cierto que el Decreto de creación no le atribuye a este Consejo Social una competencia de dirección o rectoría (Decreto Ejecutivo N° 30493-MP-PLAN-MCAS del 21 de mayo de 2002 y sus reformas⁴⁰), no hay en el Gobierno “un órgano” Poder Ejecutivo que sí la ejerza de manera explícita sobre el cual se pueda responsabilizar el grado de éxito o fracaso de tal política tan importante para el país. **Ni el Presidente de la República** como tal ha puntualizado cuál es el Ministro rector en este campo, en consecuencia dejando su “manejo” y coordinación en un órgano colegiado sin potestad de dirección que deviene así imposibilitado de tomar decisiones de política vinculantes para las partes, **ni la Contraloría General de la República ni la Defensoría de los Habitantes** ejercen fiscalización o tutela sobre la racionalidad del gasto público que tiene que darse para el mejor grado de cumplimiento posible de los derechos de los habitantes exigiendo del Gobierno que cumpla con ese mandato e instrumental asociado de dirección gubernativa, el cual resulta esencial para lograr un comportamiento vinculado o articulado de tantas instituciones y ministerios que convergen en realidad en un mismo campo de actividad, pero que nunca actúan unitaria e integralmente, en particular –valga la redundancia- por omitir el Gobierno ese ejercicio obligado y obligante de dirección política sobre conjuntos de entes o entes particulares.

Menos, ha actuado la Asamblea Legislativa a nivel de comisiones permanentes o de diputados particulares, en una labor de control político que cuestione la labor de este Consejo Social o interpele al Gobierno sobre el grado de direccionalidad ministerial que se debería y podría estar imprimiendo al enorme conjunto de recursos presupuestarios de

³⁹ Nota aclaratoria: si bien en el texto original transcrito aparece el inciso 2 del Artículo 140, parece evidente que se trata de un error de digitación pues el inciso correcto en la Constitución Política, parece ser el 3.

⁴⁰ Decreto Ejecutivo N° 30656 del 14 de agosto de 2002 y Decreto Ejecutivo N° 31052 del 16 de diciembre de 2002.

ministerios y entes autónomos que manejan programas vinculados a una condición de pobreza que, constitucionalmente, está llamada a ser confrontada a través de varios de esos **derechos del habitante, siempre y cuando estos se vean y apliquen unitaria e integralmente**, y teniendo presente que todos ellos admiten –y de hecho exigen– orientaciones de carácter particular que permitan “bajar” del ámbito de la Constitución Política y de un Plan Nacional de Desarrollo, a **una perspectiva sectorial o interinstitucional**.

Más allá aun, **se requiere bajar al ámbito del marco legal y de acción de diversas instituciones** que necesariamente requieren señalamientos superiores de **Metas y Tipos de Medios** que sólo podrán canalizarse o ser asumidos por los “órganos dirigidos” con la claridad y especificidad suficientes como para **establecer un marco o una pauta concreta que a su vez permita al Poder Ejecutivo exigir cumplimientos y establecer responsabilidades en caso de que no haya tal “cumplimiento”**, sea en el plano de directrices ministeriales según la LGAP y con respaldo en la Ley de Planificación No. 5525, o de objetivos y metas del PND según Ley No. 8131.

Ambos factores o situaciones probables están de todos modos concatenadas en el contexto de la interpretación que realizamos de estas tres o cuatro leyes generales sobre dirección, planificación, presupuestación, control y evaluación en el presente estudio. Retomaremos el tema en la discusión que sigue.

Se dramatiza también en el contexto de este caso del ICCC, la ineficacia, conflictividad y falta de transparencia ya señaladas previamente, del esquema por el cual ministros resultan ser parte de juntas directivas de entes que deben ser objeto de su dirección política.

Resoluciones sobre “rectoría política ministerial” con respecto a los entes autónomos

Inconstitucionalidad. Federación Frente Sindical de la CCSS contra Autoridad Presupuestaria. Voto No. 03089-98

Inconstitucionalidad Fecha: 12/05/1998 Hora: 03:00 PM Redacta: MORA MORA Exp: 95-001444-007-CO-S Res: 03089-98 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince Horas del doce de mayo de mil novecientos noventa y ocho.

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por Olivier Esquivel Hernández, en su condición de representante de la Federación Frente Sindical de la Caja Costarricense de Seguro Social y Gilbert Benitez Soto, en su condición de Secretario Legal y de Conflictos del Sindicato Costarricense de Auxiliares de Enfermería, portadores de las cédulas de identidad N.º 1424-826 y N.º 1-387-895, respectivamente, para que se declare la inconstitucionalidad del inciso a) del artículo 1 y el inciso d) del artículo 6, ambos de la Ley N.º 6821 de 14 de octubre, 1992, denominada Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria.

Los análisis que proporcionamos enmarcados en estos fragmentos de Resoluciones, buscan constituir un todo conceptual y orgánico coherente, consistente y agregativo sobre los tópicos esenciales que nos interesan, de manera que los lectores puedan mantener su atención también consistente y unitaria a lo largo de cada comentario sobre distintas Resoluciones que traemos a colación, repetimos, para mejor sustentar nuestras tesis argumentativas.

Estos principios los ha recogido la Sala en varias de sus sentencias (Vid N.º3309, 15:00 horas, 15 de julio, 1994, N.º6345, 08:33 horas, 12 de octubre, 1997 y N.º 0835, 17:33 horas, 10 de febrero, 1997). Ese precedente desarrolló también las tres posibles autonomías que constitucionalmente se han otorgado a los entes descentralizados: la organizativa, la política o de gobierno y la administrativa, precisamente porque el motivo de inconstitucionalidad que se argüía en aquel proceso, devenía de la creencia -también- de una intromisión de la Autoridad Presupuestaria en las instituciones que no conformaban la Administración Pública, sea los demás entes públicos o entes descentralizados -como la Caja Costarricense de Seguro Social-, que sí es el caso de esta acción en la que se dice respecto de la Administración Pública constituida por el Estado y los demás entes públicos y sobre este aspecto la Sala ha señalado: "... las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional

irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.

Nuestro interés por el anterior razonamiento radica en diversos aspectos conceptuales que consideramos valioso para el país aclarar a prueba de dudas ulteriores en la interpretación y aplicación de estas competencias gubernativas mayores o superiores de dirección y planificación, y que implican la eventual solicitud de revisión por parte de la Sala Constitucional conforme avancemos en esta Parte del estudio, pero debidamente basados en el siguiente conjunto de razonamientos.

Primeramente, nos parece muy importante lograr que se pueda aclarar aun más la noción de que la “potestad o materia de gobierno” en la LGAP está clara y tácitamente definida como el ORDENAMIENTO de la ACTIVIDAD de los entes dirigidos, no así de sus ACTOS, lo cual se materializa a través de la deseable imposición de las METAS de la misma y los TIPOS DE MEDIOS que habrá de emplear para realizarlas (Art. 99). Las POLÍTICAS GUBERNATIVAS deberían ser, así, definiciones de **metas y tipos de medios** estrictamente necesarios para ordenar la actividad de los entes dirigidos y **lograr con ello una unidad de visión y de acción interinstitucional que hoy definitivamente no se da. La fijación de fines**, sugerimos, debe ser considerada del resorte estrictamente legal, es decir, del resorte del legislador a través de las diversas leyes, pues los fines tienen un carácter más permanente que ninguna política gubernativa que sea promulgada vía directriz, decreto ejecutivo o reglamento.

Es éste un razonamiento conceptual de nuestro propio peculio administrativo y político, pero consideramos que tiene un sólido respaldo jurídico en nuestro ordenamiento constitucional y político-institucional: el Gobierno de la República cambia de Titular cada cuatro años, y si éste quiere caprichosamente como ocurre hasta el día de hoy -o si inclusive se ve obligado a cumplir con ciertas formalidades legales que hoy tampoco se aplican pero que podrían emerger a partir de nuevas resoluciones de dicha Sala- puede cambiar las POLITICAS superiores de su interés, pero nunca los FINES de ningún ministerio o ente autónomo, ni por reglamento, decreto ejecutivo ni por directriz alguna, pues ello ocasionaría una modificación estructural de largo plazo que sólo el legislador puede asumir mediante su capacidad de producción de leyes.

En segundo lugar, solicitamos al lector revisar cuidadosamente en el contexto del presente trabajo, el concepto ya emitido por la Sala IV en la Resolución aquí analizada de que la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central.

En el caso de nuestro razonamiento conceptual presente, encontramos que cronológicamente ello fue así ya que la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974 incorporó criterios más agresivos en este campo que la Ley de Planificación original de 1963, pero no estableció el carácter vinculante del Plan Nacional de Desarrollo, aunque podría decirse que las otras competencias autorizativas dadas a MIDEPLAN en cooperación internacional, inversiones externas y proyectos de inversión, supeditando a las instituciones a cumplir con el PND,

significaron potestades fuertes que pusieron en manos de MIDEPLAN un carácter vinculante de sus decisiones.

Sin embargo, téngase presente que MIDEPLAN fue creado como una oficina asesora del Presidente de la República (Art. 5 Ley No. 5525), y sigue teniendo ese carácter aun desde que fue convertido en Ministerio en 1982. Ejerce empíricamente sus competencias según el Presidente de turno tome la actividad de planificación en serio, o no.

El punto de fondo es que la actividad de planificación en esa Ley de 1974, no introdujo la categoría y delimitación mayor entre gobierno y administración que la reforma al Art. 188 de la CP anticipó en 1968.

Dicha actividad emergió normativamente definida como una actividad de apoyo al Presidente de la República para racionalizar la gestión del Gobierno y el desarrollo del país según Arts. 1 y 2 de la Ley No. 5525. **El Plan Nacional de Desarrollo y otros planes sectoriales o regionales, resultan a juicio nuestro un marco de referencia vinculante para ministerios y entes autónomos nacionales solo en la medida en que reflejen una voluntad del Presidente de la República.** Pero, no como instrumentos propios de una actividad técnica de planificación a cargo de planificadores que “sólo” refleja la visión y buenos deseos de éstos, y que sea por ello por lo que “resultan vinculantes”.

Tal obligatoriedad de sujeción de los entes autónomos a una voluntad del Presidente de la República surge claramente a nuestro juicio con la LGAP según hemos visto previamente. Antes que el plan o planes, o por sobre planes, está la competencia de dirección gubernativa en la LGAP. Ésta, sin duda, sustenta la capacidad aprobatoria con efectos vinculantes del Plan Nacional de Desarrollo por el Presidente. **La LGAP o la CP, sin embargo, no supeditan al Presidente como tal ni al Poder Ejecutivo en su acepción de Presidente con cada ministro de ramo, a “dirigir” restringidos a planes de desarrollo.** La potestad de dirección, precisamente, es de ordenamiento de las actividades de los órganos dirigidos, vía metas y tipos de medios. **No hay restricción alguna en este contexto de la LGAP, y menos en la Constitución Política cuando la misma Sala IV invoca para fundamentar aquélla, el esencial Artículo 140 incisos 3) y 8): no hay supeditación constitucional** de que dicho Poder ejerza la dirección superior que le corresponde, según planes de desarrollo, los cuales en todo caso serían producto de su competencia de dirección.

Sin embargo, no parece racional, oportuno ni conveniente, interpretar dicho régimen de dirección en la LGAP así en abstracto, sino aplicando el espíritu y letra del Art. 10 de la misma LGAP, pues como hemos visto hay otras leyes generales que regulan procesos mayores de índole esencial e intrínsecamente complementaria a los de dirección gubernativa, es decir que no pueden ser entendidos y menos ejercitados eficaz y unitariamente sin concatenarlos en su contenido conceptual y operativo. **Planificación es uno de estos procesos, siempre que se entienda según nuestro parecer, en su condición de instrumento de la competencia de dirección gubernativa.** Hay un momento crucial en el tiempo y espacio para comprender qué debe venir primero o, más bien, qué está “por encima” de todo, si dirección o planificación: **mientras el Plan Nacional u otros no sean aprobados por Ley de la República, o sea por el Poder Legislativo como en algunas naciones europeas,** tienen ellos que ser entendidos como una expresión de la voluntad política del Presidente de la República o del Poder Ejecutivo. Por esta vía, otros Presidentes pueden cambiar esa expresión, no por su potestad de planificación sino de dirección. Un Presidente solo o con cada Ministro de ramo, dirige en todo momento pues es ésta la competencia mayor que inclusive tiene sustento constitucional como dijimos arriba, no así la de planificar. **Se ordena la actividad de los entes dirigidos, mediante la formulación de metas y tipos de medios vía directrices gubernativas, con o sin planes disponibles.** Este es el punto.

Luego, los planes producto de la actividad normada en la Ley de Planificación No. 5525, han de servir para racionalizar la visión y sustento técnico de esas directrices o de esa capacidad de dirección, pero ésta es anterior y posterior, o sea hegemónica, a los planes o a la competencia y función de planificar.

Establecido lo anterior, diremos que **en tercer lugar** los planes según la Ley No. 5525 pueden definir particularidades del ámbito global/nacional, y de ámbitos sectoriales, regionales e institucionales. **No hay restricción en la Ley No. 5525 en cuanto a qué “objetivos y metas”** puede y debe un PND, o el Presidente de la República en su caso, definir para conjuntos, grupos menores de instituciones y regiones, o **para instituciones específicas. Tampoco parece haber tal restricción en la Ley No. 8131 según vimos en sección precedente.** El hecho de que MIDEPLAN tiene que autorizar iniciativas de cooperación internacional, de financiamiento externo y proyectos de inversión, parece “transportar” tal autoridad del Poder Ejecutivo a un plano específico de valorar y autorizar iniciativas institucionales que literalmente parecieran descender al nivel de ACTOS administrativos.

Autorizar o no un proyecto de estos, parece equivaler a una valoración de si el ente específico está con tal acto –aunque éste sea de gran envergadura- cumpliendo con requerimientos o prioridades del PND, según MIDEPLAN. **La praxis de la planificación en el país de todos modos, y es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 vigente, nos demuestra el normal grado de detalle de actos específicos de instituciones autónomas que son literalmente enunciados en el PND,** y su consecuente sujeción a una autorización tácita por parte de MIDEPLAN en instancia preliminar antes de su presentación al Presidente de la República, y de una autorización también explícita por parte del Presidente cuando lo aprueba formalmente.

Lo anterior se da porque en la praxis de los procesos y metodologías aplicados por MIDEPLAN lo que normalmente se da como proceso para el PND es una iniciativa de las instituciones para consignar en el Plan, sin integración o “agregación sectorial” alguna, aquellos proyectos, programas o actividades específicas del mayor interés de cada institución bajo el supuesto de que su consignación específica en el PND le otorga cierto “estatus” de prioridad presidencial que a las instituciones les ayuda luego para transformarlo o reclamarlo como apoyo político superior cuando llegue el momento de activar el proceso para el crédito externo, o para la aprobación del proyecto de inversión o de la cooperación internacional por parte del mismo MIDEPLAN, o para justificar una mayor asignación presupuestaria por el Ministerio de Hacienda o por la misma Autoridad Presupuestaria cuando se presenten los recurrentes casos de “subejecuciones presupuestarias” todos los años.

Aparte de esta confusión conceptual y de método en el país de cómo hacer un Plan de Desarrollo, nos parece importante clarificar que por un lado los planes del ámbito del Presidente de la República –o sea, el Plan Nacional de Desarrollo y planes sectoriales en los que participaría con cada ministro de ramo-, resultan todavía mejor definidos en la Ley No. 8131 a través de diversos criterios en ella enunciados aparte del Artículo 4, los cuales hay que reconocer como complementarios a los establecidos en la propia Ley No. 5525. Es por ello que conviene hacer ver que en este Art. 4 de la Ley No. 8131 sí es claro, como dijimos previamente, que *el Plan Nacional de Desarrollo deviene marco referencial obligatorio para todo ente público, y debe al igual que los planes institucionales ser formulados a largo, mediano y corto plazo. Además, el presupuesto sin ninguna duda se consagra como instrumental a los planes, pues debe responder a éstos.* Y el 31.a., *que establece sujeción de las instituciones a los objetivos y metas del PND,* y el 53 *que obliga a la Contraloría a asegurar tales cumplimientos institucionales del PND.* También hay que contemplar muy seriamente el Artículo 108 Criterios de valoración de anomalías, en el cual queda clara *la responsabilidad por el incumplimiento negligente de planes institucionales, el rango y funciones del servidor sobre todo de mayor jerarquía en cuanto a observar con mayor deber el criterio de legalidad y conveniencia de sus actos, el interés público, etc.,* aunado al Artículo 110 sobre *Hechos generadores de responsabilidad administrativa,* y el Art. 112 sobre *Responsabilidad administrativa del máximo jerarca (por ejemplo, omisión de decisiones oportunas, y deficiencias o negligencias de la gestión cuando son resultados de sus decisiones y directrices y no del normal funcionamiento del órgano o entidad).*

En cuarto lugar, diremos que el concepto de directriz no debería ser considerado de “carácter general” en el segmento transcrito de la Resolución objeto del presente análisis, por las razones que hemos desarrollado previamente: la LGAP no lo restringe así, y en la medida en que se tenga claro que **lo que es objeto de dicha dirección gubernativa es la actividad, no los actos, y que es a ésta a la que hay que imponerle metas y tipos de medios, no deberá**

haber problema o “peligro” de que quien dirige se involucre en cuestiones de administración de cada ente, con lo cual se respeta la dimensión constitucional de dicha autonomía.

Según se puede constatar a lo largo de este estudio cuando se habla de sectores de actividad, o en los dos ejemplos aportados en Anexos 3 y 4, tiene que ser posible que en algunos casos el Poder Ejecutivo del ramo deba sin incurrir en inconstitucionalidad -para cumplir con el mandato legal de DIRIGIR entes de manera razonable, oportuna, lógica y conveniente- emitir directrices específicas a un ente en particular, pues no siempre podrá ordenarle como le manda y permite la LGAP, si sólo se restringe a dirigir **la actividad de diversos entes** de manera genérica ya que en muchas situaciones las metas y tipos de medios requeridos –según asignación competencial y disponibilidad funcional de cada ente- serán totalmente distintos entre varios entes aunque estén en el mismo Sector (v.g, el caso del Sector Ambiente con el ICE, RECOPE, SENARA, AyA, ICT, INVU, MAG, MOPT, MINSALUD, IDA, etc., o en el área de lucha contra la pobreza con IMAS, PANI, MTSS, MINSALUD, CCSS, INA, IDA, MEP, etc.), sobre todo si se reconoce que en estos casos el Poder Ejecutivo del ramo tiene, como a manera de ejemplo en una Ley Orgánica del Ambiente o en un Código Nacional de la Niñez y la Adolescencia, un marco referencial de ACTIVIDADES superiores a las de cada uno de estos entes que requieren de un ORDENAMIENTO a través de METAS y TIPOS DE MEDIOS que para ser operativos tienen que ser adjudicables o asignables –o sea desagregables- a cada ente particular articulada y convergentemente con las actividades propias de cada ley orgánica de cada uno de estos entes y ministerios.

Además, la misma CP según lo fundamenta la Sala IV en diversas otras Resoluciones referidas páginas atrás, no restringe la ejercitación por parte del Poder Ejecutivo de sus atribuciones según Art. 140 incisos 3) y 8), a que actúe sólo sobre “conjuntos o grupos de entes”. **Más bien, no pareciera posible cumplir rigurosamente con ambas, y responder además por las consecuencias claramente consignadas en los Artículos 148 y 149.6 de la misma Constitución,** si dicho Poder Ejecutivo no asume celosa y conscientemente que la obligación o el deber de cumplir es con respecto a todas y cada una de las leyes o instituciones aprobadas y creadas, respectivamente, por el Poder Legislativo. O sea, que por compleja que parezca o sea realmente esta labor desde el punto de vista material o físico, **el Poder Ejecutivo no puede en ningún momento alegar escasez de recursos o de capacidades o de tiempo** para responder por ello, lo cual significa velar efectivamente por el exacto cumplimiento de cada ley, y en particular por el concurso y desempeño de cada institución u órgano según lo ordena cada ley constitutiva de éstos. **No podría la LGAP, en este contexto, venir a restringir esta obligación constitucional del Poder Ejecutivo,** limitándolo a dirigir al total conjunto de instituciones o a grupos de éstas mas no a instituciones particulares.

Por ejemplo: sería el caso de la materia o ACTIVIDAD de “aguas subterráneas” en manos del SENARA, tan distinta de suelos, bosques, diversidad biológica y contaminación en términos de las definiciones normativas en capítulos distintos que están sin embargo orgánica y funcionalmente articulados en dicha Ley Orgánica del Ambiente como partes de una misma materia de “recursos naturales” para efectos de conservación, protección, uso y aprovechamiento; pero, lo están también, aunque más genéricamente, en la Ley No. 7152 del MINAE, y muy específicamente en cada otra ley de otros ministerios y entes con connotaciones que obviamente no están bien contextualizadas y articuladas en su origen legislativo con las de esa ley mayor de ambiente, la LOA, y la del MINAE mismo.

Contextualizarlas y articularlas, y hacer cumplir estas leyes de distinto nivel de especificidad en sus contenidos, exige una acción del Poder Ejecutivo para direccionar al SENARA y exigirle a éste cumplimiento de manera inconfundible y explícita en formas que no siempre serán asimilables o generalizables en términos parecidos para RECOPE, ICE, AyA, IDA, INVU, ICT, u otros entes y ministerios con programas de interés para este Sector, **so riesgo de emitir sólo directrices tan genéricas a entes tan distintos** que resulte luego materialmente difícil -o fácilmente impugnabile por los órganos dirigidos-, el ejercitar las competencias concomitantes de **vigilar** su cumplimiento y **responsabilizar** a juntas directivas por ello para proceder a **intervenir o sustituirlas** como establece la LGAP.

El Ministro de Ambiente, con el Presidente, o el Ministro de Trabajo y Seguridad Social en su caso, tendrá necesidad de ordenar tantas actividades vinculadas pero disímiles y especializadas, y no agotarán esa necesidad y las posibilidades para hacerlo bien en el espíritu definido de la LGAP Arts. 27.1 y 99, si sólo deben depender de directrices genéricas que abarquen a todo ministerio y ente en sus respectivos campos. Hacerlo de todas maneras a cada ente cuando corresponda, o sea en casos indispensables en que hay que ir más allá de una directriz genérica, tampoco afectará su autonomía administrativa si la directriz, tal y como se dijo atrás, cumple los requisitos de forma y contenido exactos dispuestos en la LGAP y en el Decreto Ejecutivo No. 14184-MIDEPLAN de 1983, o sea no metiéndose a ordenar ACTOS.

Legislativa. Proyecto de “Ley Administración Financiera y Presupuestos Públicos”. Resolución No. 00919-99

Legislativa (Consulta) Fecha: 12/02/1999 Exp: 98-008704-007-CO-V Res: 00919-99 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas con quince minutos del doce de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad interpuesta por los diputados RICARDO SANCHO CHAVARRÍA, ALICIA FOURNIER VARGAS, SONIA VILLALOBOS BARAHONA, CARLOS VILLALOBOS ARIAS, GUILLERMO CONSTENLA UMAÑA, FRANTZ ACOSTA POLONIO, MANUEL ALFONSO LARIOS UGALDE, VIRGINIA AGUILUZ BARBOZA, WALTER ROBINSON DAVIS, ALVARO TORRES GUERRERO y DANIEL GALLARDO MONGE, respecto del proyecto de "Ley de Administración Financiera de la República y de presupuestos Públicos", expediente legislativo número 12.063.

La autonomía de las llamadas "instituciones autónomas del Estado", que fue uno de los dogmas más ardorosamente levantados por la Asamblea Constituyente de 1949, se consagró, en su texto original, en los siguientes términos: "Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión." Posteriormente ese texto fue reformado por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, en el siguiente sentido: "Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y está sujetas a la ley en materia de gobierno".

V.- Como puede verse, la modificación consistió en retirar de la esfera de autonomía garantizada constitucionalmente de este tipo de entes la de gobierno, sujetándola, a partir de ese momento, a la ley. Para entender el alcance de la variación es indispensable examinar la diferencia entre autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Sin embargo, no hay un criterio seguro para establecer tal diferencia y más bien es evidente que el texto original del artículo 188 de la Constitución Política únicamente pretendió, mediante el uso del término "autonomía de gobierno", relativizar la independencia de estas instituciones. La autonomía, por definición, es administrativa de Derecho Administrativo-, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración. Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue "materialmente" -por su contenido- de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad. Esto puede entenderse mejor si se recuerda que la modificación del artículo 188 de la Constitución fue más alusiva que fundamental en aras de relativizar un mito de autonomía institucional que obstaculizaba la eficacia vincular de la Planificación nacional del desarrollo, si bien no quedó del todo claro que, debía aprobarse por ley.

Nos parece que nuestro aporte administrativista público puede ser útil en este punto para ampliar ciertos conceptos emitidos por la Sala IV. Nos parece que la Constitución

Política categorizó estos dos conceptos en un similar orden de jerarquía de contenido y de funcionalidad: **gobierno y administración**, a sabiendas de que **el Gobierno de la República en sí tiene que gobernar y administrar sus propias** competencias y actividades. Pero **las instituciones autónomas también recibieron un virtual y literal estatus de autogobierno y, lógicamente, de administración de sus propios procesos**. La propia definición de la Sala IV, nos parece adecuada en el sentido de que hay órganos que determinan políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad.

El punto de justa y proporcionada ubicación exige entender que en el caso del Gobierno de la República o Poder Ejecutivo, hay una obligación y competencia simultánea de gobernar y administrar sus propios procesos y recursos de todo tipo, de manera soberana sólo limitada por “la ley”. Cuando la Constitución Política, sin embargo, determina a partir de la reforma de 1968 en el capítulo de instituciones autónomas que éstas quedan sujetas “a la ley” en materia de gobierno, y mantienen su autonomía administrativa, la categorización es distinta pues tal descentralización administrativa de esos entes ciertamente aplica con respecto al Gobierno o Poder Central o Poder Ejecutivo, en el sentido de que éste no podía bajo el supuesto de dicho Art. 188 antes de tal reforma de 1968, ni gobernar ni administrar los procesos y recursos de tales instituciones autónomas. Aun en ese momento, éstas emergieron en 1949 en principio como instrumentales o instrumentos de la gestión de aquél pero con condiciones que les permitiera asumir los nuevos retos tecnológicos y organizativos propios de la tutela y prestaciones que asumía el Estado con respecto a los muchos derechos de los habitantes consagrados en la CP a título de derechos individuales y de derechos colectivos en un sinnúmero de campos de actividad, para los que se determinó que el Gobierno Central no debía asumir tal protagonismo y activismo. Además, tales entes adquirieron, como lo ha señalado la Sala IV reiterativamente, total personalidad jurídica para responder plenamente por las consecuencias de sus decisiones y acciones, independientemente del Poder Ejecutivo.

Con la reforma de 1968, tales instituciones ciertamente quedaron “sujetas a la ley” que les determinara cómo podía eventualmente la materia de “gobierno” ser entendida y ejercitada por, o a través, del mismo Gobierno de la República, ya que no era posible entender de otra manera este concepto constitucional habida cuenta de que la “autonomía” concedida a tales entes era, precisamente, con respecto a las propias potestades de decisión y acción, y responsabilidad por resultados, del Gobierno de la República. **La LGAP desarrolló el concepto con gran claridad, estableciendo en sus Arts. 26 b., 27.1, 98, 99 y 100 cómo entenderlo y aplicarlo:** es dirigir y coordinar por parte del Presidente solo o con cada ministro, la Administración tanto central como, descentralizada, del respectivo ramo, mediante la emisión de directrices que han de ORDENAR la ACTIVIDAD, no los ACTOS, de cada ente dirigido mediante la imposición de METAS y TIPOS DE MEDIOS, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas...

La LGAP es muy clara, y no cuesta inferir que “gobierno” en este caso según la voluntad del legislador, debería ser entendido como el “establecimiento de metas y tipos de medios necesarios para ordenar la actividad de los órganos de administración activa sujetos a dirección política o gubernativa”. Estos, mantienen su autonomía administrativa constitucionalmente garantizada a través de la prohibición expresa del legislador de que el órgano que dirige, o sea el Poder Ejecutivo, pueda ordenar “actos” concretos de tales entes.

Así, se dirimiría la duda sobre qué es gobierno y qué administración en el contexto del Gobierno Central con respecto a sus propios procesos y recursos, **y qué es gobierno y qué administración en el contexto de las relaciones interorgánicas** entre el Poder Ejecutivo como gobierno central y cada una de las instituciones autónomas sujetas a dirección política, no a “dirección administrativa”.⁴¹

⁴¹ En nuestro texto citado previamente, *Administración política del desarrollo en América Latina*, FLACSO, 2002, se ofrece una amplia explicación sobre cómo los conceptos de gobierno y administración cobran particular relevancia fáctica en la realidad latinoamericana, entendiéndolos dentro de una noción

La jerarquización de lo gubernativo y administrativo que la Sala IV plantea en el texto transcrito arriba, cobraría una dimensión más justa y correcta –nos parece– en el sentido de que el Gobierno de la República gobierna y administra sus procesos y recursos, y gobierna los de las instituciones autónomas en la medida de lo necesario, posible y razonable y dentro de una sana y oportuna jerarquización de competencias según ámbitos de organización y actuación del Gobierno como tal y de acuerdo a las exigencias constitucionales impuestas sobre el Gobierno –y las concomitantes competencias superiores– para tutelar y servir de la mejor manera posible y eficaz los derechos de los habitantes. **En cuanto a las instituciones autónomas, éstas entonces tienen facultades o competencias para gobernar y administrar sus procesos y recursos internos pero –y esta jerarquización competencial y conceptual hace la diferencia– enmarcadas en las políticas gubernativas superiores que compete al Poder Ejecutivo o Gobierno emitir** para asegurar la unidad de visión y de acción de las mismas dentro del concepto de Estado unitario constitucionalmente consagrado. La potestad de dirección, entonces, es facultativa y hegemónica del Gobierno de la República a través de sus órganos superiores, y ella es la que determina la “governabilidad” de las instituciones autónomas sin incurrir en violación de la autonomía administrativa de éstas.

"IV. Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión: esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (Artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).

Aquí también hacemos extensiva nuestra argumentación de páginas atrás, en el sentido de que la LGAP no restringe que las directrices sean emitidas **únicamente** a conjuntos de entes, sino que pueden ser emitidas a entes específicos por las razones apuntadas previamente. El **ámbito “singular de actuación de cada institución” que plantea la Sala IV, no puede desvincularse del “ámbito singular de actuación de un sector de actividad”,** pues los objetivos, metas y tipos de medios en ambos ámbitos tienen que estar íntimamente entrelazados y jerarquizados, respetando la particularidad de cada ente y exigiendo su obligación de articular sus actividades con las de otros para lograr objetivos superiores que no aparecen necesariamente explícitos en su Ley constitutiva, sino en leyes mayores de sectores o de materias suprainstitucionales (como el referido Código de Niñez y Adolescencia, o Ley Orgánica del Ambiente, o Ley de Biodiversidad) pero que **exigen la intervención ordenada y**

de “administración política” del desarrollo nacional por parte de todo Estado, noción en la que ciertamente se entrelazan pero desde una perspectiva sociopolítica muy razonable los conceptos de gobierno y administración que todo Estado –concretamente a través del Gobierno– ejercita sobre toda una colectividad para materializar cualquier modelo de país en la Constitución Política respectiva, en una realidad material viable y coherente. *Administración política* implica la administración del poder político superior conferido a órganos gubernativos superiores, para conducir, y asumir en lo correspondiente, los procesos de todo tipo requeridos por una colectividad para alcanzar su ideario constitucional de país y de sociedad.

convergente de diversas instituciones precisamente a partir de la capacidad del Poder Ejecutivo para establecerles a éstas políticas superiores o sectoriales que sus leyes orgánicas específicas no contemplaron. Hemos dicho, en todo caso, que la misma CP no limita esta intervención específica sobre instituciones particulares, en lo dispuesto en Art. 140.3 y 140.8.

"IV.(sic) Si, como se dijo este tipo de entidades operan protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, no pueden resistir el mandato del legislador. La Asamblea Legislativa sí tiene competencia para imponer por ley limitaciones a estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional "...y están sujetas a la ley en materia de Gobierno..." (art. 188). Si la autonomía opera frente a la administración pública, ¿qué es lo que puede oponerse al Ejecutivo? Dicho de otra manera, ¿qué competencias no se pueden delegar en la Administración? El tema está claramente desarrollado en los artículos 26, 99, y 100 de la Ley General de Administración Pública que señalan la posibilidad de dictar directrices a ente autárquico, mas no de crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori, y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia." VII.- En el mismo sentido de la sentencia expuesta, cabe reiterar que, en el caso de la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública -en cualquier Administración Pública-, porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría "desconstitucionalizada", contra los principios más fundamentales del Orden Constitucional y del Estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir.

Con respecto a las anteriores definiciones, solicitamos al lector reconsiderar varios de los conceptos bajo las siguientes argumentaciones:

a. Nos parece **preciso incorporar en los análisis futuros así como para valorar mejor lo dicho por la Sala IV, los Artículos 27.1 y 98 de la LGAP, pues agregan una dimensión de gran valor que no se tomó en cuenta en esta Resolución aquí analizada por partes.**

El 27.1, que entroniza al Poder Ejecutivo del ramo o sector ejercitando dicha dirección gubernativa sobre ministerios y entes autónomos en cada sector de actividad, o sea el Presidente actuando de manera obligada con cada ministro rector de sector, no actuando individualmente que es lo que le faculta el Art. 26.b. pero sobre el total conjunto de la Administración Pública de nivel nacional, no así la del nivel o ámbito local o cantonal.

El 98, que claramente contempla en su inciso 1., sobre todo, la potestad del Poder Ejecutivo de remover y sustituir sin responsabilidad para el Estado a órganos unipersonales o colegiados que desobedezcan reiteradamente las directrices que aquél les haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas, además de que establece que en caso de juntas directivas de autónomas, la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.

El inciso 2., pues clarifica que el servidor o colegio sustituto tendrá todas las potestades y atribuciones del titular ordinario, pero deberá usarlas para lo estrictamente indispensable al restablecimiento de la armonía de la normalidad administrativa, so pena de incurrir en nulidad.

El inciso 5., es muy valioso para efectos de nuestra presente argumentación pues permite entender que **la sustitución deberá ser precedida por al menos tres intimaciones instando al inferior a justificar su conducta y a cumplir.**

b. **Lo anterior nos parece que sustenta aun más nuestra tesis interpretativa** en el sentido de que en realidad la LGAP previó que las directrices puedan ser emitidas a un ente en

particular, toda vez que **es difícil pensar situaciones en diversos sectores de actividad**, tal y como hemos reiterado en este análisis, en donde una “directriz genérica” emitida a todo ente del sector, pueda tener consecuencias tan particulares para un ente en concreto como para que el Poder Ejecutivo identifique un incumplimiento de manera que *pueda activar* con claridad el proceso de intimaciones y de eventual intervención, sin dar lugar a apelaciones procedimentales por parte de la junta directiva intervenida.

c. **Además, parece lógico, conveniente y oportuno revisar el criterio establecido por la Sala, como también anticipamos páginas atrás, de que la emisión de directrices no debe implicar una “inspección a priori” sino al final. Esto por cuanto estaríamos ante situaciones en las que el daño producto de un incumplimiento estaría hecho** y sólo se podrían cobrar o establecer responsabilidades a los directores del ente. No parece tampoco que las intimaciones previstas en la LGAP, deban quedarse para esa etapa “final” en que ya no hay nada que corregir o “cumplir” que impida la generación de daños irreparables, sean ellos menores o mayores.

Si en esta circunstancia el ente dirigido no da explicaciones y es intervenido, habrá un daño cometido que, en el claro espíritu y letra de la Ley No. 8131, acarrea sanciones ya sea por negligencia e incumplimientos de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, o provocadas -como de hecho seguirá sucediendo si nada pasa en la rutina de “gobernar y administrar”, por omisiones constantes del jerarca superior -**en este caso el ministro rector con el Presidente de la República**- por no haber emitido “oportunamente” las directrices requeridas o, habiéndolas emitido, por **no haber vigilado** sobre todo durante la ejecución de las mismas, el grado de ejecución correcta como para haber advertido distorsiones o desviaciones que permitieran presagiar que estaban siendo mal ejecutadas o no ejecutadas del todo, y en consecuencia auguraban un daño evidente que resultaría “completo” al final de un período de ejecución si no se daba una intervención oportuna del Poder Ejecutivo para evitarlo. **No parece que la intención del legislador en la LGAP** fuera la de autorizar al Poder Ejecutivo a emitir directrices en un momento dado, pero sólo con “derecho” a vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falle a las mismas en forma reiterada y grave cuando, repetimos, no haya nada que hacer correctivamente, pues esto no tiene lógica ni es técnico ni parece justo ni conveniente (Art. 16, LGAP).

Además, la Constitución Política tal y como la misma Sala IV lo clarifica en las Resoluciones en este acápite referidas y comentadas, tiene en su Artículo 140 inciso 3) –sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y **velar** por su exacto cumplimiento- y principalmente en el 8) –**vigilar** el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativos-, la expresión de una voluntad constituyente que sin lugar a dudas implica el ejercitar esa **vigilancia** en todo momento, es decir, antes de la formulación de una política o directriz, durante la ejecución de ésta cuantas veces resulten necesarias, o al final del período de ejecución contemplado en la o las METAS definidas según la ACTIVIDAD del ente dirigido con miras a evaluar integralmente su efecto y tomar las medidas correctivas requeridas para un nuevo período que implique METAS semejantes, o bien para establecer responsabilidades por falta de éxito o de resultados finales.

d. No tiene, entonces, que darse necesariamente una “autorización a priori” para actuar, si se acepta que la “inspección” es consustancial a la tarea de “vigilancia” en el sentido administrativo de que vigilar implica monitorear y evaluar situaciones todo el tiempo, y no sólo al final de un período de ejecución. Es tal concepto, asimilable al de “fiscalización evaluativa” que ya aplica la Contraloría General de la República con sustento en su Ley Orgánica, el cual exige que haya una vigilancia o monitoreo sobre la marcha de las operaciones de todo ente para poder establecer cómo está cada uno comportándose según el PAO previamente aprobado por la misma Contraloría. La aprobación misma de presupuestos, en este caso constituye una autorización a priori sin la cual los entes no pueden actuar. Además, debe tenerse claro que **la misma Ley No. 8131 ya establece la elaboración o presentación de diversos dictámenes evaluativos** (Arts. 52 y 55) que la Contraloría debe hacer durante el año para respaldar a la Asamblea Legislativa en su labor de control político sobre la ejecución presupuestaria del Presupuesto de la República y de los mismos entes autónomos y municipalidades, antes de que el “daño esté hecho”. El concepto administrativo de vigilancia,

no tiene por qué contradecirse en absoluto con el concepto jurídico de vigilancia en la LGAP ni en la Constitución Política, pues vigilar implica hacerlo todo el tiempo.

Tampoco puede perderse de vista aquí el hecho de que si la Contraloría debe y tiene que vigilar, evaluar y reportar o dictaminar sobre la marcha de la gestión de las instituciones a lo largo de un período de ejecución formal presupuestaria tal y como ha sido dicho en el párrafo precedente, **no puede no esperarse y hasta exigirse que el Ministro rector de un sector, por ejemplo, vigile, evalúe y pida a los entes dirigidos correcciones de desempeño sobre la marcha de cara a los requerimientos de sus propias directrices**, pues es él quien debe rendir **todos los días del año** cuentas claras y concretas ante la Contraloría misma y ante la Asamblea Legislativa, o ante el Presidente cuando cualquiera de estos dos órganos le pidan cuentas a éste último por las desviaciones o distorsiones que aquéllos dos órganos estén constatando durante la marcha y que podrían incidir sin duda en logros insuficientes o fracaso de las METAS y TIPOS DE MEDIOS que el Presidente habría previamente formulado para el total conjunto de la Administración Pública, o que el Presidente con cada ministro habría formulado previamente para cada sector de actividad y, dentro de éste, para entes particulares.

e. Además, el hecho de que el **Art. 100.3 en la LGAP** prevé que “el órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados”, significa para nosotros que dicha “coordinación” no puede sino realizarse durante la ejecución de directrices, o previamente a la formulación de éstas, máxime tal coordinación *per se* se constituye en parte inherente de una directriz determinada. Pero, nunca debe asumirse pues ello tiene implicaciones negativas para la eficacia del gasto público y de la acción del Gobierno, que tal “coordinación” sólo puede ser requerida por el Poder Ejecutivo, como con la “vigilancia de directrices”, al final de un período de ejecución de éstas. **La coordinación per se, constituye una tarea coadyuvante y subordinada de la dirección** en el sentido de que ésta sólo puede manifestarse vía directrices completas, mientras que aquélla sólo tenderá a materializarse vía indicaciones, gestiones, iniciativas ministeriales precisas, creación de mecanismos, para facilitar las operaciones interinstitucionales definidas o requeridas por las directrices formalmente emitidas, o en ausencia de éstas cuando ello sea razonable y justificado y no se requiera de directrices formales o, más bien, de “dirección formal”.

f. Si bien la Sala establece arriba en esa Resolución que “...Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia.”, nos parece que el derecho o autonomía para “cumplir o incumplir” directrices gubernativas no debe llevar al extremo de que el ente tenga una especie de “patente” para errar lo que “desee” ante directrices concretas, y que tenga que responder por ello sólo al final de un período cuando, repetimos, el daño estaría hecho. Los actos siempre guardarán valor y eficacia en el sentido de que la LGAP tácitamente los excluye de la dirección gubernativa. Pero, **deben valorar los Magistrados de la Sala IV, tal y como lo hemos pretendido demostrar en nuestros diversos textos e investigaciones académicas, el hecho real de que por una mala “administración” o gestión administrativa, o por una inadecuada interpretación de su autonomía administrativa –paralela a la complicidad permanente del Poder Ejecutivo que no dirige de ninguna manera-, los directores de un ente autónomo incurren constantemente en desviaciones o incumplimientos directos** de determinadas directrices gubernativas, **o en desviaciones o incumplimientos administrativos requeridos por la directriz gubernativa**, que impiden su consecución, dando lugar a responsabilidades administrativas, civiles o penales.

En este sentido, es que consideramos apropiado considerar dentro de esta línea de pensamiento de la Sala IV, la interpretación ya realizada desde la entonces OFIPLAN en el documento referido *Directrices políticas socioeconómicas y administrativas en la Ley General de la Administración Pública* de 1979, en cuanto a **la conveniencia de aceptar y resolver que las DIRECTRICES GUBERNATIVAS implican la formulación de POLÍTICAS PÚBLICAS, o sea METAS –que son sustantivas y apropiadas para la ACTIVIDAD del ente dirigido- y TIPOS DE MEDIOS –que son fundamentalmente medios organizativos y administrativos en su sentido más amplio**, bajo la certeza de que es muchas veces en la “administración”

displicente o despistada de políticas, cuando y donde se cometen los grandes errores que dan al traste con el éxito de lo que debieron ser procesos y esfuerzos más eficaces ya por parte de cada institución para lograr esas políticas superiores gubernativas.

Fortalecemos así lo que la Sala dijo en su afirmación previa en la Resolución que comentamos: “En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad”.

El Decreto Ejecutivo No. 14184-PLAN de 1983, es claro en cuanto a estos conceptos y sustenta la anterior tesis interpretativa que implica reconocer que las directrices gubernativas deben también, en los TIPOS DE MEDIOS, indicarle al ente dirigido condiciones o situaciones de política general administrativa consustancial a la política sustantiva pretendida a través de las METAS impuestas, sin llegar con ello a la determinación de actos concretos del ente.

X- De lo anteriormente transcrito se concluye, en lo que atañe al presente caso: a) Que la Autoridad Presupuestaria está facultada únicamente para proponer al Poder Ejecutivo directrices y éste para imponerlas, tanto a la Administración centralizada, como a la descentralizada;

b) Que la emisión de estas directrices deriva del poder de dirección; por tanto, ellas deben tener carácter suficientemente general por su naturaleza misma -normativa- y por su ámbito -todas las entidades descentralizadas o conjuntos generales de ellas-, de tal modo que no asfixien la autonomía administrativa y un grado razonable de independencia de gobierno, sin el cual aquélla resultaría prácticamente inútil;

Nos parece, respetuosamente, que el conceder un “grado razonable de independencia de gobierno” podría estar contraviniendo la determinación constitucional del Art. 188, el cual simplemente eliminó dicha garantía constitucional en materia de gobierno a los entes autónomos. La LGAP, por su lado, nos parece que no deja tampoco lugar a dudas en cuanto a la plena prerrogativa o competencia puesta en manos del Poder Ejecutivo para ejercer esa dirección integral, completa, sin cortapisas ni mediatizaciones de ningún tipo, sobre los “entes dirigidos”. **El grado razonable de independencia de gobierno, es difícil justificarlo ante tal claridad en la LGAP**, pues la potestad de ordenar las actividades de los entes dirigidos, imponiéndoles metas y tipos de medios, vigilar su cumplimiento e intervenir, y en extremo remover, a las juntas directivas que incumplan, no deja lugar a “grados razonables de independencia de gobierno”. **El Poder Ejecutivo está a nuestro juicio facultado para ordenar plenamente la actividad de todo ente dirigido**, vía metas y tipos de medios. La salvaguarda para el ente, nos pareciera que deben ser los ACTOS y su “discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias” (Art. 100.2).

Son estas limitaciones y la transparencia formal y operativa que exige el régimen de dirección, las que evitarán arbitrariedad, yerros o abusos y excesos por parte del Poder Ejecutivo en el ejercicio de su competencia de dirección; no el conceder a tales entes “un grado razonable de independencia de gobierno” cuando la CP y la LGAP no parecen concedérselos. Los ACTOS y la DISCRECIONALIDAD para aplicar las directrices, han de ser los contrapesos claros y concretos que todos deben observar para que la transparencia administrativa requerida por este régimen de dirección, sea plena. El saneamiento de las juntas directivas vía mejores prácticas a través de este sistema de dirección vía formulación de directrices formales y escritas y la deseable eliminación del Reglamento de la Ley de Presidencias Ejecutivas, devolverá a la junta directiva por un lado, y a la gerencia general de cada ente, una independencia administrativa que hoy día no tienen pues las principales funciones administrativas las ejerce el presidente ejecutivo, figura más interesada en no confrontar como hemos dicho previamente, la voluntad del Poder Ejecutivo.

“Artículo 54.- Criterios para elaborar proyectos de presupuesto Los entes y órganos cuyos presupuestos deban ser aprobados por la Contraloría General de la República, según las

disposiciones constitucionales y legales vigentes, deberán preparar sus proyectos de presupuesto ordinarios o extraordinarios y sus modificaciones, atendiendo a las normas técnicas dictadas por la Contraloría General de la República, los criterios y lineamientos generales citados en el inciso a) del artículo 32 de esta ley y los lineamientos sobre política presupuestaria que emita el Presidente de la República o el órgano competente. Se presentarán a la Contraloría para su aprobación o improbación." Los señores diputados consultantes, piden a la Sala su opinión sobre si la regla que dispone el artículo 54 del proyecto, al ser interpretada en concordancia con el inciso a) del artículo 32 del mismo, es o no violatoria del principio de descentralización administrativa, al sujetar a los entes autónomos a seguir los lineamientos establecidos como objetivos del Subsistema de Presupuesto, entre los cuáles se encuentra realizar la previsión presupuestaria de acuerdo con las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y las metas del Plan Nacional de Desarrollo. En lo que al inciso a) del artículo 32 se refiere, esta Sala constata que el mismo prevé un objetivo general que informa la actividad del Subsistema Nacional de Presupuesto, en la figura de su órgano rector, como lo es la Dirección General de Presupuesto Nacional. En ese sentido, resulta congruente con el sistema establecido por el proyecto de ley en análisis, así como constitucionalmente válido que a la Dirección referida le sea impuesta como meta la actuación en consonancia con los planes de desarrollo, para así darle coherencia al sistema como un todo. Una reflexión aparte merece la remisión expresa realizada en el numeral 54 de la iniciativa consultada, la cual impone a los entes descentralizados el deber de sujetarse a los términos del inciso a) del artículo 32. En consonancia con la jurisprudencia citada, así como con la línea de raciocinio que la Sala ha mantenido al resolver la presente consulta, debe indicarse que la referida remisión no es inconstitucional, en tanto sea comprendida como una manifestación más del principio de dirección que ejerce el Presidente de la república y que la ley sí puede regular por tratarse de potestades de gobierno y no de administración. Así las cosas, debe estarse a lo ya dicho por esta Sala en los precedentes citados y en esta misma resolución, sobre los alcances de la dirección en materia presupuestaria. Tampoco considera esta Sala que se viole la autonomía de los entes descentralizados al someterlos a las normas técnicas de la Contraloría General de la República, pues estas normas constituyen una ordenación que básicamente pretende uniformar la función presupuestal de tales entes, para así cumplir de una forma más adecuada su deber constitucional en dicha área.

Sustenta el anterior razonamiento al igual que los precedentes, nuestra determinada solicitud para eventualmente se interprete en el mejor interés público, el cumplimiento por parte del Gobierno y de otras autoridades públicas de todo este marco legal que generará transparencia administrativa y eficacia institucional, según lo estableceremos en la sección final de esta II Parte del presente estudio.

Inconstitucionalidad. Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del ICE contra Ley de Creación de Autoridad Presupuestaria. Voto No. 3309-94

Acción de Inconstitucionalidad N° 1395-91 Sindicato de Profesionales en Ciencias Económicas del ICE Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria EXP:1395-91 VOTO N°3309-94
SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas del cinco de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

Acción de Inconstitucionalidad promovida por IVAN FLORES ARIAS, soltero, bachiller en Ciencias Económicas, cédula de identidad N°1-603-006 y SALVADOR LOPEZ ALFARO, mayor, casado, Ingeniero Eléctrico, cédula de identidad N°1-419-415, en su condición de representantes judiciales y extrajudiciales del SINDICATO DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS DEL ICE y del SINDICATO DE INGENIEROS DEL ICE, para que se declaren inaplicables los artículos 1 inciso a) y por conexión los artículos 5, 9 y 11 párrafo cuarto de la Ley N°6821 del 19 de octubre de 1982, Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, por estimarlas contrarias al artículo 188 de la Constitución Política.

IV.- Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las

cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).

Con la salvedad de las argumentaciones ofrecidas previamente sobre algunas de las mismas conclusiones de la Sala IV contenidas en esta Resolución y en estos párrafos concretamente transcritos, respaldamos en el anterior fragmento conceptos básicos con los cuales sustentamos de mejor manera el presente Recurso.

Resolución No. 5445 Junio 1999 sobre autonomía municipal

Se trata de una excelente Resolución que apoya nuestra pretensión presente de lograr que la Sala IV se vea motivada y sustentada para acoger y resolver el presente Recurso, el cual es de una semejante generalidad y globalidad al realizado en 1999 sobre autonomía municipal, ya que exige contemplar la totalidad de procesos asociados a derechos constitucionales del habitante, de otras normas que tienen que ver con la organización y capacidad de acción del Gobierno y sus instituciones en la tutela y prestación asociadas a esos derechos, y de las varias leyes superiores que a nuestro juicio reglamentan varias de esas normas constitucionales.

Resolución febrero 2004 sobre el acuífero de San Juan Sur de Poás

Es muy importante entender en toda su dimensión la reciente Resolución de la Sala que llamaremos de “San Juan Sur de Poás”, la Número Res: 2004-01923 Expediente 03-000468-0007-CO de febrero del 2004.

Es así pertinente señalar cómo dicha Resolución respondió a un Recurso de Amparo interpuesto por la comunidad ante la Sala IV en vista de la autorización que unos urbanizadores privados tuvieron de la Municipalidad y de varias instituciones involucradas que debían velar por la protección y conservación del acuífero referido, para construir un conjunto residencial de casas de habitación.

La Sala IV resolvió a favor de la comunidad de una manera sin precedentes, entronizando un claro derecho del costarricense a que las autoridades públicas cumplan cabalmente con las leyes que les asignan competencias y obligaciones, sin importar los alegatos sobre “falta de recursos” suficientes para atenderlas.

Dicha Resolución, es trascendental para Costa Rica y valida –inadvertidamente- la reiterativa tesis de muchos años del suscrito en cuanto a la negligencia en que incurren todas las autoridades públicas, y la misma Contraloría General de la República, por incumplimiento explícito de leyes o por incumplimiento en cuanto a exigir que todos cumplan con esas leyes. **Interesa en el contexto del presente estudio, para establecer un marco referencial que no puede ser ya desoído por ningún jerarca político, menos por los equipos técnicos de funcionarios que los apoyan en todo nivel institucional, abogados institucionales incluidos.**

En materia de la potestad de dirección, ni el Presidente de la República ni **ningún Ministro ni los Directores Generales ni Asesores Legales del respectivo ministerio y entes, pueden seguir incurriendo en ignorancia o desinformación sobre esta relevante Resolución**, pues semejantes recursos contra futuros INCUMPLIMIENTOS suyos podrían estar a la “vuelta de la esquina” por parte de ciudadanos o grupos de éstos –como de hecho lo constituye el presente Recurso- con fuertes intereses en que el esquema de dirección gubernativa por sectores de actividad y en todas las regiones del país, sea efectivamente activado por el Gobierno y funcione para beneficio del país.

De esa Resolución, corresponde anotar que si bien la misma no reconoció en sus análisis jurídicos los que aquí se indican sobre la materia de dirección gubernativa o rectoría política –o sea la Constitución Política, Art. 140 y varios otros, además de la LGAP, la Ley No. 5525 y la No. 8131-, ni la Ley No. 7152 de 1990 del MINAE que establece muy claras competencias de ordenamiento de los recursos naturales y de la protección ambiental del país básicamente vía decreto ejecutivo (Art. 2 inciso ch), sí sienta cátedra en términos de la responsabilidad del Gobierno y sus instituciones, y los costos asociados por perjuicio a los habitantes, producto de incumplimientos de sus leyes orgánicas u otras de ámbito más amplio en campos relacionados.

Los incumplimientos y responsabilidades establecidos no se identifican y sustentan en la LGAP (incumplimiento de directrices gubernativas, u omisión de éstas) pues no entró a analizar la Sala si el Poder Ejecutivo del ramo ambiental había emitido directriz alguna para ordenar la actividad del conjunto de ministerios y entes con actividades y programas con proyección directa en materia del recurso hídrico, o si las instituciones estaban incumpliendo “objetivos y metas” claramente establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en el espíritu y letra vistos de la Ley No. 8131.

La Resolución en un punto ciertamente parece negar que exista un “centro rector” en materia del recurso hídrico y por ello aduce que *“las competencias para el manejo integrado de los recursos hídricos subterráneos se encuentran dispersas y fragmentadas, por lo que, ocasionalmente, son exclusivas o excluyentes de un solo ente y, la mayoría de las veces, concurrentes, compartidas o paralelas lo cual requiere de un esfuerzo de COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA (Nota: las mayúsculas no están en el original) particular para asegurar su utilización sostenible. En el conjunto heterogéneo y disperso de entes y órganos administrativos que conforman la administración pública costarricense se puede identificar un sector de éstos que tienen asignadas, por ley o reglamento, una serie de competencias irrenunciables, intransferibles e imprescriptibles en materia de conservación y protección de aguas subterráneas que no pueden declinar y deben ejercer de forma efectiva en aras de un derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de todos los habitantes del país”*. Sin embargo, en su propio texto más abajo, la Resolución prácticamente resuelve el problema al citar otras fuentes legales que a nuestro juicio sí definen competencias literalmente resolutorias, por ejemplo, del Departamento de Aguas del MINAE.

Nosotros interpretamos de tal Resolución y de los textos legales citados en ella, sin recurrir aun a la LGAP o a la Ley No. 7152 referida del MINAE, que MINAE-Departamento de Aguas tiene las mayores potestades de ordenamiento y administración para regular el recurso hídrico, inclusive sobre el SINAC del mismo MINAE que tiene potestades subordinadas cuando decida –porque hasta hoy no lo ha ejercitado- aplicar la competencia de protección y conservación del uso de cuencas hidrográficas y sistemas hídricos que la Ley de Biodiversidad pone en manos de dicho SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). Pero esa competencia de MINAE-SINAC, parece superior y vinculante a las que tienen otros órganos o entes inclusive ministeriales –el Ministerio de Salud, por ejemplo-, o entes autónomos –el ICAA, SENARA, INVU, y las municipalidades mismas-, los cuales deben supeditarse a aquélla.

Por otro lado, dijimos arriba que la Resolución de la Sala no incorporó en sus análisis la otra fuente jurídica extraordinariamente precisa y contundente: la propia Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990. Véanse los vastos alcances de la misma.

Art. 2:

- a) formular, planificar y ejecutar las políticas de recursos naturales, energéticas, mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República. Así mismo, le corresponde la dirección, el control, la fiscalización, la promoción y el desarrollo en los campos mencionados, más realizar y supervisar las investigaciones, las exploraciones técnicas y los estudios económicos de los recursos del sector.
- b) Fomentar el desarrollo de los recursos naturales, energéticos y mineros.
- c) Promover y administrar la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos, y velar por su cumplimiento.
- ch) dictar, mediante decreto ejecutivo, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas.
- d) promover la investigación científica y tecnológica relacionada con las materias de su competencia, en coordinación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- e) Promover y administrar la legislación sobre exploración, explotación, distribución, protección, manejo y procesamiento de los recursos naturales relacionados con el área de su competencia, y velar por su cumplimiento
- f) Tramitar y otorgar los permisos y concesiones referentes a la materia de su competencia.
- g) Propiciar, conforme con la legislación vigente, la suscripción de tratados, convenios y acuerdos internacionales
- h) Fomentar y desarrollar programas de formación ambiental en todos los niveles educativos y hacia el público en general.
- i) Realizar inventarios de los recursos naturales con que cuenta el país
- j) Asesorar a instituciones públicas y privadas en relación con la planificación ambiental y el desarrollo de áreas naturales.
- k) Las demás que le asigne el ordenamiento jurídico.

La posición analítica del suscrito es la de que aquí, deben “morir las palabras”. El recurso hídrico es uno de los recursos naturales, y esta Ley No. 7152 no deja dudas en cuanto al carácter preeminente y vinculante del **MINAE como ministerio regulador** por excelencia en lo que atañe a la totalidad de los “ciclos” de ocurrencia natural de tales recursos. La Ley no deja portillo abierto en cuanto a quién manda en este campo, y cómo manda; es decir, a través de “decretos ejecutivos, normas y regulaciones, con carácter obligatorio, relativas al uso racional y a la protección de los recursos naturales, la energía y las minas”. **Más claridad normativa y conceptual, es difícil de encontrar.**

Es así posible argumentar sin incurrir en graves errores, que aún en ausencia de la pretendida Ley del Recurso Hídrico que se discute en la Asamblea Legislativa, esta Ley No. 7152 es suficientemente clara en esta materia como para que analistas y grupos de interés sigan aduciendo que no hay en materia hídrica un “ente regulador” superordinario que ponga orden competencial sobre todo otro ministerio y ente autónomo. **E, insistimos: lo que esta Ley no logre “regular” de manera precisa mediante Decreto Ejecutivo en este campo de actividad, lo subsana la LGAP a través de la figura del Ministro rector de sector conjuntamente con el Presidente de la República**, con competencias directivas o direccionadoras del resto de la Administración Central y descentralizada del respectivo ramo o sector. No hay razón legal alguna, entonces, para seguir aduciendo que no se pueden hacer las cosas como se debe en materia ambiental, porque no hay sustento legal o porque no hay “órganos” o entes reguladores y rectores.

Esta importante Resolución sobre San Juan Sur de Poás estableció responsabilidades, ordenó acciones correctivas inmediatas para proteger y conservar el acuífero, pago de daños y perjuicios “en ejecución de sentencia” por parte del Gobierno y sus instituciones, y suspendió la construcción de la urbanización pretendida en esas tierras. Esto es esencial reconocerlo por cuanto las implicaciones para el pleno disfrute de los derechos constitucionales del habitante de tales incumplimientos legales, son exactamente del mismo calibre y dimensión, sólo que el abordaje que hemos asumido ahora es con respecto a incumplimientos mayores de leyes que obligan a las autoridades gubernativas tanto del Poder Ejecutivo como a la Asamblea Legislativa y a los órganos fiscalizadores externos de la Administración, a estar en constante vigilancia del grado de cumplimiento de toda otra ley más específica u orgánica de ministerios y

entes autónomos, tal y como exigen la Constitución (Art. 140 incisos 3 y 8) y la LGAP, mas también la Ley de Planificación Nacional No. 5525, la Ley No. 8131, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la de la Defensoría de los Habitantes y la Ley de Control Interno No. 8292.

Las consecuencias negativas son, así, mayores, pues tal incumplimiento de estas pocas leyes sobre dirección y planificación llevan a un “descuido estratégico” global y constante en cuanto al esmero y visión unitaria e integral con que el Poder Ejecutivo debe ejercitar sus obligaciones en ese Art. 140, y en otros de la misma CP. Esto a su vez lleva a que se pierdan de vista por aquél, las implicaciones ineludibles que la tutela de los derechos de los habitantes y las prestaciones directas que la misma CP le asigna al Gobierno, tienen a partir de la inobservancia de las demás leyes –Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Biodiversidad, Ley de Suelos; Código de Niñez y Adolescencia, por ejemplo- que han sido promulgadas precisamente para reglamentar la organización y prestación específicas de muchos de esos derechos constitucionales vía asignaciones generales o particulares simultáneas a diversos ministerios e instituciones concretas, o a través de las propias leyes específicas de creación de éstas.

III PARTE: DIAGNOSTICO EN MATERIA DE FISCALIZACION INTEGRAL (CONTROL Y EVALUACION) Y PROPUESTAS DE CAMBIO PARA UNA EFICAZ EXIGENCIA Y RENDICION DE CUENTAS

El presente proyecto de investigación planteó en su Objetivo Específico 03, 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.

Las Metas asociadas, son:

Meta 01:

Caracterizar la idoneidad o eficacia del papel fiscalizador y valorativo que ejercitan la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, y el papel de control político de la Asamblea Legislativa, sobre las Administraciones estatales.

Meta 02:

Identificar y analizar articuladamente entre sí y con respecto al marco legal identificado y analizado para efectos de los Objetivos previos, los procesos y competencias mayores que determinan la idoneidad (o eficacia y eficiencia) en la consecución, asignación y ejecución de fondos públicos, y la incidencia que en ello tiene el grado de fiscalización evaluativa integral que los órganos competentes –Contraloría y auditorías internas-, realizan en la praxis.

El siguiente análisis crítico, en consecuencia, busca satisfacer estos indicadores. Se aprovechará mucho del análisis previo realizado para esta investigación y que nos sirvió parcialmente para la presentación de nuestras principales ideas a la Comisión de Nominamientos de la Asamblea Legislativa con el fin de optar al cargo de Contralor General de la República en febrero del presente año 2005. De la misma manera, mucho del análisis nuevo elaborado para contestar las 60 preguntas que dicha Comisión formuló a los candidatos a Contralor, es material académicamente inédito que aprovechamos para la satisfacción de este Objetivo en el presente estudio.

Igualmente, se reiterará o aplicará el conocimiento ya registrado en las páginas previas sobre legalidad y jurisprudencia constitucionales sobre estas materias.

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 de este año 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 enero próximo del presente año sobre el tema de “control”, **es muy importante dirimir, como en todo otro asunto de interés público y político, los conceptos clave en juego. Véase Anexo 2.**

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 consustancial 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.

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 logra la Contraloría 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 auditoria 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, 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 es el Consejo Social, pero **la Contraloría también dio por buena su existencia** y no lo cuestiona como debió, y como debe aun, según el marco de la LGAP y diversas Resoluciones de la Sala IV sobre dirección gubernativa y “órganos colegiados” que “buscan” suplantar al Poder Ejecutivo.

2. ¿Por qué se dieron tantos casos de corrupción el año anterior?

Todo lo anteriormente elaborado debe dar a estas alturas una buena idea de lo que en este estudio 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 el año pasado: ¿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 colapsado 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 43, 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,

auditorias 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. interpellar la Asamblea Legislativa ministros correctamente (Art. 121.24, CP);
- 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 auditorias 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 jerarcas, 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?

No es 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 Intervenciones públicas.

i. **Comenzando porque 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 entonces un parámetro global o superior contra el cual comparar lo que el Ministerio de Hacienda está remitiendo. **No existe tampoco 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. Este año, al menos la fracción socialcristiana cuestionó las asignaciones para programas sociales y sostuvo, por un tiempo corto sin éxito, su posición de que un exceso en el cálculo de intereses podía transferirse a programas sociales.

v. Tampoco cuestiona la Asamblea la desviación por el Ministerio de Hacienda y por diversas otras vías, de fondos con destino específico, ni la Contraloría asesora en este sentido.

vi. **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.

vii. **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.

viii. 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 dejan entrever su consejo a las instituciones de sectores sociales por ejemplo, para que “coordinen” 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 realizan las distintas Áreas de dicha Contraloría ni con visión unitaria de sector lo cual 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 pide 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 rígidas y no corresponden con la organización sectorial real –aunque incumplida también por los gobiernos- del sector público pues siguen una vieja clasificación de cuentas económicas de Naciones Unidas.

Se parte así de un concepto errado de “sector” y entonces incluyen sólo instituciones “enteras”, 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, está 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, INCOPECA, 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. **Véase Anexo 4.**

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 el Gobierno ha omitido este pequeño detalle y ha creado el Consejo Social que no tiene competencia legal ni política para asumir tal rectoría política unitaria, y la Contraloría no ha objetado el mecanismo teniendo obligación de hacerlo). **Véase Anexo 3.**

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 al interior de la Contraloría.

A todo esto, hemos insistido que un nuevo Contralor debe prestarle esmerada y personal atención. Se requiere su visión estratégica y su liderazgo movilizador para desaleargar al excelente personal profesional que está dispuesto y disponible para mejorar radicalmente su desempeño. No puede ser un Contralor 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 él 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 jefes 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 jefes 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 (la última que conocemos es la Circular No. 8270 de agosto del 2000, la cual fue ligeramente revisada en el 2004, pero a juzgar por los más últimos dictámenes contralores pareciera que aun no se han superado los muchos vacíos y excesos reglamentarios que **señalamos en su oportunidad ante la misma Contraloría** sobre dicha Circular), ⁴² 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. **Véase Anexo 1** para un análisis más elaborado sobre las implicaciones de esta Circular No. 8270.

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

⁴² Nos referimos al trabajo que elaboramos y entregamos a la Contraloría, intitulado *La planificación, el presupuesto y su incidencia en el desempeño del Estado (Un análisis sobre las implicaciones de nuevo cuño para la Contraloría, de la nueva Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, de Johnny Meoño, PNUD, San José, octubre 2001.

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 DIRECCION POLITICA 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 exigirlos, 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 movilizadota 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 jefes de entes autónomos, y alcaldes y regidores en municipalidades, **enfrenten 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 incumplimientos objetivos, y **cuando por consiguiente la Contraloría apoye a las Comisiones legislativas 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 necesidad de cambiar** de visiones, de métodos, de estilos, y de comportamiento real. **Y cambiarán, irremediamente, 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 política del Gobierno.

vii. Es preciso recordar lo dicho anteriormente: **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 institucionales 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 requerimientos de ajustes de los PAO y de los presupuestos 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 constituirse 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 desempeño mucho más articulado y eficaz con otros entes, además de los planes y presupuestos 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 replanteamiento 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 responde al concepto claro de ACTIVIDADES objeto de POLITICAS PUBLICAS (DIRECTRICES) en el claro sentido de la LGAP. Los indicadores mismos de gestión, de éxito, de desempeño, que la Contraloría ha propulsado 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 instituciones 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 sistematizar 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 conjunto del aparato institucional del Estado. Algunas pautas producto de nuestra propia interpretación a no perder de vista, y que podrían ser desarrolladas en la Contraloría conjuntamente con MIDEPLAN, son las siguientes:

- a. **Los planes de desarrollo deben explícitamente señalar estrategias y políticas a largo plazo, no sólo a mediano y corto plazo.** Esto, la Contraloría debe exigirlo, 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 POLITICAS 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 POLITICAS PUBLICAS. 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 cuestionario.**

- 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 esta 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 POLITICA PUBLICA 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.

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?

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 jefes 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 jefes.

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 jefes, 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 demarcaría claramente el ámbito del “sector” o campo de proyección de cada ministro rector, y se tendría 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 aquélla 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 responder 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.

iv. 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.

v. **En este sentido, TOME NOTA el lector DE QUE EL DECRETO NO. 14184-PLAN DE ENERO DE 1983 –TOTALMENTE INCUMPLIDO AL DÍA DE HOY, PERO VIGENTE Y “VIVITO”** pues se sustenta en la LGAP y en la Ley de Planificación Nacional, ambas vigentes-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 no existe en la praxis. Tampoco se cumple lo otro.

vi. **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?

vii. 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?

Nos parece adecuada esta situación. **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 jefes, 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 MINISTERIALES** 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: 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.⁴³

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.

Tenemos, sin embargo, referencias de funcionarios de la misma Contraloría y de algunos exfuncionarios, en el sentido de que con esa reestructuración la Contraloría perdió mucha transparencia, además de que se cerró aun más a la norma constitucional de actuar como un órgano auxiliar de la propia Asamblea, y ha desarrollado un estilo autista a partir de la noción de “Contraloría de segundo piso” que dicho trasanterior Contralor implantó. Ello parece haber restado comunicación del Contralor y de sus técnicos con jefes y funcionarios técnicos de ministerios y entes autónomos, mas también de municipalidades.

El Contralor y Subcontralor no pueden encerrarse en San José, y menos en su edificio. Hemos afirmado 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

⁴³ 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 construidos sobre observación de 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.

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, 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.⁴⁴ 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 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

⁴⁴ 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.

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 43 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.⁴⁵

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 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**

⁴⁵ 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 el año pasado, *Evolución, actualidad y prospecciones...*

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 adquiera 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 jefes.

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 jefes 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 jefes 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 jefes 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 la 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 valentía 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 año anterior para 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 aquélla 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 infundarle 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 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).

IV PARTE: UNA NECESARIA RECAPITULACIÓN DE LO QUE SÍ SE PUEDE HACER EN COSTA RICA EN MATERIA DE EXIGENCIA Y RENDICION DE CUENTAS PARA UNA MAYOR EFICACIA DEL GASTO PÚBLICO, BAJO LA CONCEPCIÓN INTERPRETATIVA CORRECTA DEL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL VIGENTE

Corresponde, a manera de recapitulación conceptual de lo analizado hasta ahora, retomar los aspectos más conceptuosos y formales del sistema jurídico institucional vigente en Costa Rica que ya admite una recomposición inmediata de procesos y procedimientos en materia de exigencia y rendición de cuentas, sin esperar a nuevas leyes.

Objetivos Legales de cada ente: ACTIVIDADES, marco obligado de referencia para dirigir, planificar y evaluar.

Debe haber quedado claro en los capítulos previos, que los Objetivos Legales de todo ente son a nuestro juicio los que deben orientar la identificación de la organización superior básica o sustantiva del mismo. Si bien no toda ley orgánica los define con claridad en estos términos precisos, muchas sí lo hacen. Pero en todo caso, es a partir de dichas definiciones de donde el analista o diseñador organizativo o institucional tiene forzosamente que partir para identificar esa organización superior que, por otro lado, debe ser permanente mientras no cambien los Objetivos Legales, a sabiendas de que tales cambios pueden y deben promoverse cuando se constate que los mismos no responden a las exigencias del entorno sea por errores originales de los legisladores o porque las situaciones han evolucionado y ameritan una actualización del marco legal institucional, so pena de crear situaciones irracionales o equivocadas, y en consecuencia de ineficacia e improductividad, con entes deambulando sin ningún sentido, por puro ritualismo pues el sistema jurídico actual no prevé mecanismos expeditos de corrección jurídica “automática”, o por incapacidad legislativa de corregir las situaciones.

El concepto de Objetivos Legales adquiere toda su validez política y organizativa para el ente y para el país. Por eso, consideramos que deben constituir el punto de partida de todo esfuerzo de dirección y planificación integrales, sea de largo, de mediano o de corto plazo, o bien para todo esfuerzo de organización o transformación institucional, de presupuestación, o de cualquier otra naturaleza. Además, **son dichos Objetivos Legales los que delinean, conjuntamente con las Funciones o Competencias asignadas al respectivo ministerio o ente en cada ley de creación, la naturaleza correcta de las ACTIVIDADES** que deben ser objeto de ordenamiento por parte del respectivo Ministro rector, a través de las METAS y TIPOS DE MEDIOS que dicho Ministro conjuntamente con el Presidente de la República según Art. 27.1 de la LGAP y en particular del Art. 99 de la misma Ley, deben de imponer mediante DIRECTRICES formalmente emitidas ante los órganos políticos superiores de esas Administraciones sujetas a dicha dirección política ministerial en cada sector o campo de actividad pública.

El sistema político-institucional mayor: las dimensiones que caracterizan a los procesos de políticas públicas

En esta tesitura es que hemos planteado que en Costa Rica se ganará mucho cuando se acepte que los Objetivos Legales de un ente tienen que entenderse –estén así definidos o no- **como partes de un sistema mayor de objetivos y de acción estatal**, el cual exige una visión unitaria para comprender el rol que a cada ente le corresponde dentro de tal sistema mayor. **Éste, tiene una dimensión territorial y una dimensión socio-política tácitamente omitidas hasta hoy día por la Contraloría misma, la Asamblea Legislativa y la Defensoría de los Habitantes** en sus labores ordinarias de fiscalización, control político y defensa de los derechos de los habitantes .

Todo proceso que busque identificar las condiciones actuales y deseables de un ente público en términos de si requiere adecuaciones –modernización, transformaciones institucionales de diverso tipo-, debe partir de tal reconocimiento, o de lo contrario el ejercicio o el método de “revisión” que se utilice resultará viciado de nulidad de origen. Veamos.

La dimensión territorial: nación, región, cantón

La dimensión territorial de la organización y proyección del Gobierno y de sus instituciones descentralizadas abarca, en primer lugar, la perspectiva u horizonte nacional-global del país como

un todo, dentro del cual el ente particular tiene una misión que llevar a cabo como parte de ese engranaje mayor que es el Estado y, concretamente, el Gobierno o Poder Ejecutivo, el cual a su vez tiene la responsabilidad unitaria e ineludible de dirigir la acción de gobierno precisamente hacia el cumplimiento –dentro de su óptica y competencias de adecuación política/estratégica/programática de ese marco normativo superior dado- de los objetivos constitucionales de mayor rango en cuanto a los derechos de los habitantes enumerados en la II Parte de este trabajo. Un Plan Nacional de Desarrollo, de decisión del Presidente de la República, tiene que enmarcarse en ese horizonte nacional-global del país, y a la vez delimitarlo con claridad y coherencia en los aspectos estratégicos y funcionales circunstanciales que la CP y las leyes no contemplan, para asegurar que la visión o modelo-país consagrado en la CP no tenga fracturas en el momento en que el Gobierno precisamente y sus instituciones adoptan decisiones y acciones que han de estar estrictamente encaminadas a operativizar y perfeccionar ese modelo-país en la CP.

Esta dimensión de la acción del Gobierno denominada territorial, también abarca la perspectiva u horizonte regional y local. Bajo esta dimensión surgen, entonces, las regiones o las provincias como circunscripciones territoriales intermedias entre la nación y el cantón, que son los dos ámbitos donde según la Constitución Política del país hay gobierno. En Costa Rica, al igual que en toda nación moderna, se instauró formalmente la regionalización territorial desde 1976 como ámbito de planificación, aunque desde 1968 ya se había promulgado la Ley de Planificación Urbana que exigía la promulgación de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y los planes reguladores cantonales a cargo de las municipalidades, los cuales en conjunto estaban –y siguen estando- llamados a ordenar la utilización racional del suelo del país a nivel nacional y cantonal, pero también regional. También la Ley Orgánica del MEP de 1965, introdujo un modelo pionero de regionalización territorial educativa aún vigente en la Ley, aunque para nada en la praxis en una muestra evidente de desacato e incumplimiento por parte de distintos gobiernos desde hace décadas.

La entonces OFIPLAN formalizó dicha categoría territorial de la planificación por medio de Decreto Ejecutivo en 1976. Con tiras y encoges, producto de la debilidad de ese instrumento jurídico y de la falta de voluntad política de los distintos gobiernos desde entonces, la planificación regional no se ha consolidado en el país, y las instituciones caprichosamente se salen de la división territorial oficial de MIDEPLAN sin recibir sanciones de ningún tipo, aunque ello signifique que el Estado no está logrando los objetivos constitucionales y legales claramente definidos pues no se organizan y no ejecutan territorialmente en las provincias o regiones sus muy diversos esfuerzos con la articulación o integración interinstitucional que se de rigor debe caracterizar a un Estado unitario y responsable como el definido en la CP del país.

Pero, el hecho de que las regiones o, mejor, las provincias, existen, es una realidad, y se da en ellas un inevitable y concreto fenómeno socio-económico y político claramente distinto entre una y otra que, por desgracia, no está siendo adecuadamente captado y canalizado para bien del país por los distintos gobiernos.

En tales regiones, las instituciones públicas nacionales se proyectan de maneras concretas a través de agencias regionales y de múltiples recursos y procesos que llevan hasta la prestación misma de los bienes y servicios a nivel comunitario que el Estado genera con sustento en el gasto público presupuestario asignado a todo ese aparato institucional de nivel nacional.

Hay también individuos y grupos, con organizaciones formales e informales que representan sus intereses y que no siempre encuentran desahogo adecuado a esos intereses legítimos asociados a sus derechos constitucionales, en manos de las autoridades públicas representativas de esos ministerios y entes autónomos que están organizativamente presentes en cada región de desarrollo. Y, están las municipalidades, la otra estructura gubernativa contemplada en la Constitución Política, y que hay que verlas como ubicadas precisamente en el ámbito territorial, pues son gobiernos cantonales.

Hay un decreto ejecutivo que venía siendo ratificado o repromulgado por cada gobierno desde 1976, que crea los consejos regionales de desarrollo como mecanismos llamados a articular la participación multitudinaria de instituciones públicas desconcentradas, de municipalidades y de los diversos grupos de la sociedad civil de cada región. El último decreto No. 20432-PLAN fue promulgado a principios de 1991 como se dijo arriba y no ha sido derogado, pero los mecanismos previstos y normados en él no funcionan, no existen en la praxis, con grave perjuicio para las poblaciones de cada región por razones obvias, pues en su ausencia no hay un órgano superior que en representación del Poder Ejecutivo articule ese complejo esfuerzo interinstitucional del que depende el desarrollo de cada región.

Aquí, ha habido un evidente incumplimiento por parte del Gobierno de la República, sobre el que la Contraloría o la Asamblea Legislativa deberían también haber pedido cuentas claras y no lo han hecho. **Los presupuestos institucionales tampoco responden en su estructuración programática a dicho ordenamiento por regiones de desarrollo**, y entonces los procesos internos de formulación y asignación presupuestaria se vuelven incontrolables y erráticos, **sin posibilidad real de que la Contraloría pueda valorar al menos cómo cada ente público busca cumplir con la prestación territorial de sus servicios según necesidades explícitas** de la distribución territorial de las demandas a cuya solución cada ente debe su existencia como tal.

El Decreto Ejecutivo de marzo del 2004 previamente referido, el No. 31768-PLAN, no supe sino más bien omite estos mecanismos de participación y representación que el Decreto No. 20432-MIDEPLAN de 1991, sí contempla en cumplimiento de las disposiciones superiores sobre la materia según la propia Ley de Planificación Nacional No. 5525.

La dimensión socio-política del sistema: los sectores de actividad pública

Por último, está el ámbito sectorial, el cual es básicamente socio-político en el sentido de que responde a una necesaria "construcción" orgánica para darle unidad a los procesos en manos de instituciones que históricamente se han ido creando para contribuir a objetivos mayores socio-económicos, pero que en su aparición y en su devenir han más bien fragmentado la unidad socio-política y orgánica-funcional del Estado como tal.

Es decir: el Estado, teniendo la obligación de actuar unitaria y responsablemente tal y como el Artículo 50 de la Constitución dispone (*El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...*) se ha debido dividir por fines prácticos, primero en Poderes, y luego al interior sobre todo del Poder Ejecutivo, en un sinnúmero de instituciones de diverso tipo para poder cumplir a nivel más específico con ese precepto constitucional. Ello ha sido así pues resulta físicamente imposible que haya, a nivel organizativo o institucional, un solo "ente ministerial" que actúe precisamente como Poder Ejecutivo en el cumplimiento de la totalidad de las competencias que dicha CP precisamente ha investido sobre dicho órgano superior de Gobierno.

Han surgido entonces, los ministerios, y han surgido los entes autónomos funcionalmente descentralizados con respecto a ese Poder Central para asumir esas múltiples, complejas y especializadas labores que emergen de aquel mandato constitucional y de otras varias normas también constitucionales.

Los sectores son, así, una construcción o delimitación orgánica y funcional para integrar los procesos socio-políticos que las leyes han venido dividiendo a nivel de actividades en manos de múltiples instituciones que nacen con objetivos legales convergentes o complementarios que por sí mismos no pueden en modo alguno justificar la existencia de cada ministerio y de cada institución fuera de ese mandato constitucional global e integral cuya garantía de cumplimiento corresponde, en la parte de definición jurídica y funcional mayor, al Poder Legislativo; en la parte de interpretar e impartir justicia, al Poder Judicial; y en la parte de dirigir, organizar y prestar los servicios con recursos asignados para tal propósito y llevarlos a los habitantes así señalados en cada ley, al Poder Ejecutivo, aunque es claro hoy día y la Sala IV lo ha

validado año tras año, que éste también cumple una función cuasilegislativa en la competencia de reglamentación de leyes que la propia Constitución Política le ha asignado (Art. 140.3)..

Es deseable que se entienda, entonces, que en nuestro sistema político-institucional centralista y presidencialista, **la organización superior del Poder Ejecutivo** para hacer viable su esencial misión de prestar los bienes y servicios ordenados por el Poder Legislativo en el marco de la Constitución Política, **es la constituida por sectores de actividad**, pues sólo ella permite enfrentar las desarticulaciones de perspectiva y de acción inherentes a la creación individual de cada institución pública, en el sentido de agregar racionalmente los objetivos particulares que distinguen a cada una de éstas.

La visión estratégica misma de nuestros legisladores y de quienes los asisten y apoyan en tal labor en la Asamblea Legislativa, ha sido omisa en este punto al igual que en materia regional, y ello contribuye a que **omisas sean también casi todas las leyes de creación de todo ente al no haber previsto u ordenado concretamente la ubicación y el concurso intersectorial y regional que cada institución** está llamada a dar con otras para alcanzar objetivos constitucionales y de gobierno que están, precisamente, por encima de su propia acción particular o individual.

Por fortuna, la Ley de Planificación y la Ley General de la Administración Pública –pero sólo conjuntamente interpretadas, y más ahora con la nueva Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, están llamadas a subsanar esta situación y ponen orden donde debe haberlo: los sectores son ámbitos interinstitucionales que deben a su vez ser objeto de una clara y concreta dirección y planificación, y de prestación de servicios, superiores a cada institución en particular. Cada Ministro rector de sector es responsable, con el Presidente de la República, de que esto sea entendido y de que funcione como debe. No hay entes autónomos rectores de nada, como erradamente se repite con insistencia en los medios de comunicación, y ello lleva a errores serios. **La rectoría gubernativa o política reside, por Constitución y por Ley General de la Administración Pública, en el Poder Ejecutivo del ramo, es decir, Presidente y ministro rector.**

Esta nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* consolida el concepto de *legalidad* a que todo ente tiene que supeditarse, inclusive en la formulación de sus planes institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como en el Plan Nacional de Desarrollo, pues ambos instrumentos tienen que enmarcarse por fuerza en los Objetivos Legales del Estado manifestados básicamente a nivel de derechos de los habitantes y de obligaciones y competencias de los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado según reza la LGAP en su Art. 21 como tal, y de cada institución en particular. Además, ahora la Contraloría debe buscar como dijimos atrás, el máximo acuerdo posible con el Ministerio de Hacienda y con el Ministerio de Planificación Nacional para formular sus normas técnicas para la formulación presupuestaria a los entes sometidos a su aprobación y fiscalización. Por qué?

Por las razones básicas ya vistas previamente, pero que conviene retomar en este punto: a) porque así lo dispone la nueva Ley con respecto a los requerimientos de información que los tres organismos deberán dirigir a todo ente público para efectos de evaluar la ejecución presupuestaria de que nos habla el Artículo 55; b) porque para efectos de formular lineamientos y normas técnicas para la formulación misma de tales presupuestos, la Contraloría debe asegurar la mayor articulación posible con tales Ministerios en vista de las implicaciones cruzadas de lo que disponen: i) el Artículo 49 de la nueva Ley, para lo que es formulación presupuestaria del Gobierno Central o Presupuesto de la República, así como el Artículo 53 y el mismo Artículo 31 a) de esa nueva Ley con respecto a los entes sujetos a su fiscalización y aprobación presupuestaria, y el Artículo 32 a) de la misma Ley; ii) el Artículo 18 párrafo cuarto de la propia Ley Orgánica de la Contraloría (reformado por Artículo 126 inciso d) de la nueva Ley); y, iii) para que no queden por fuera normas valiosas objeto de casi tres décadas de reiterados incumplimientos, como lo son el Artículo 4 y Capítulo IV, entre otros, de la propia Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974.

Es prudente reconocer en este punto como también se comentó atrás, que si bien la Contraloría puede y debe influir en estas materias notablemente sobre MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda por tener mayor experiencia y visión en la formulación de normas técnicas sobre plan-presupuesto, y por tener una muy buena base en la Circular dicha del 2000 y que analizamos en Anexo 1, es pertinente que se reconozca que ahora que la formulación y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es obligatoria producto de esta nueva Ley, deberá ser MIDEPLAN el órgano que asumirá en representación de la Administración activa según la propia Ley de Planificación Nacional, la responsabilidad y competencia en cuanto a imponer las normas técnicas de presentación y contenido de dicho Plan y de los planes institucionales de corto, mediano y largo plazo, inclusive por sobre el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria.

Igualmente obligatoria deberá ser la observancia de ese Plan por todo ente, y en particular por la misma Contraloría en cuanto a fiscalizar que todo presupuesto esté cumpliendo con lo que el Plan Nacional rigurosamente deberá definir en general así como para sectores, regiones e instituciones en particular, todo lo cual deberá ser adecuadamente asimilado y claramente enunciado por éstas últimas, en sus respectivos planes institucionales de corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior significa que, presupuesto institucional que no resista la prueba de congruencia y consistencia con ese marco planificador superior, no sería autorizado por dicha Contraloría.

Sin embargo, la misma nueva Ley como se dijo arriba (Artículo 32 a.) otorga a Hacienda conjuntamente con la Contraloría la competencia de formular los lineamientos y normas técnicas propiamente sobre programación, presupuestación y evaluación presupuestaria del sector público. Ello obliga a entender que **MIDEPLAN también deberá acordar estrechamente con Hacienda y la Contraloría misma** sus lineamientos y normas técnicas sobre planificación, pues si no lo hace se darán inevitables distorsiones y diferencias que afectarán negativamente ambos procesos de planificación y presupuestación, y podrá ello causar un caos de no pocas consecuencias negativas a nivel de instituciones.

El cuidado a tener estriba, así, en que es a MIDEPLAN a quien corresponde proponer al Presidente de la República concretamente el marco de Objetivos de distinto tipo, Metas y Tipos de Medios a nivel del Plan Nacional de Desarrollo y, por añadidura, marcar así la cancha de todo ente público. Dicho marco referencial lo es en consecuencia, también, de los programas presupuestarios que se definan en cumplimiento de dichos planes. No puede darse una disociación entre los Objetivos, Metas y Tipos de Medios definidos en los planes, y los que se “definan” como punto referencial directo de los distintos programas presupuestarios. En todo caso, la Contraloría deberá fiscalizar que no haya una contradicción o disociación en este sentido, entre planes y presupuestos.

Veamos lo que debe a nuestro juicio ser un manejo más adecuado, racional y beneficioso de ese marco referencial superior de Objetivos Legales de los entes para esta indispensable simbiosis a producir entre planificación y presupuestación, ahora con la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.

El punto básico a introducir de inmediato, es el pertinente a que la categorización de los “objetivos de planificación”, debe ser el primer paso para estar en condiciones de no errar el norte claro que el país debe buscar con tal instrumento/proceso; este paso es, a nuestro juicio, el aceptar y entender que la actividad de planificación se convierta en base racionalizadora –pero no definidora, ciertamente- de los procesos de decisiones superiores de gobierno para enrumbar al país hacia los niveles de desarrollo integral constitucionalmente fijados y legalmente precisados. **Los objetivos hacia los que la planificación como actividad instrumental debe enfocar sus desvelos, son los objetivos de desarrollo del país, los cuales tienen un sustento natural en el marco legal que la Constitución y las leyes proporcionan.**

No debe asumirse que hay “otros” objetivos, pues aquellos que definen los jefes de un Gobierno tienen por fuerza que ser instrumentales o inferiores a aquellos. La planificación es un esencial pero mero instrumento de la dirección política o gubernativa de los procesos y recursos

públicos, a ejercer por los jefes de nivel superior y niveles subordinados, según sus ámbitos de responsabilidad y proyección. Los objetivos superiores del país son fijos, y **ningún plan debe contribuir a que los políticos y el pueblo confundan ese derrotero claro pues ello es lo que más alimenta la improvisación y la incongruencia en decisiones sobre políticas y sobre recursos entre períodos de gobierno y al interior de un mismo gobierno.**

Es así como debe resultar claro que un Ministerio de Planificación Nacional deberá asegurar para el Presidente de la República, que el modelo de país consagrado en la Constitución Política en términos de los derechos de los habitantes señalados en este Recurso de Amparo y las competencias y obligaciones del Estado para tutelarlos, sea el punto de partida en todo Plan Nacional de Desarrollo que proponga escenarios de largo, mediano y corto plazo.

Los partidos políticos deben tener esto claro al menos cuando trabajan en serio cada cuatro años, en campaña electoral, para diseñar una propuesta de programa de gobierno. **Pero muy pocos, por no decir ninguno, abordan como esencial este punto de partida,** y es desde ese momento en que se plantean estrategias y políticas de desarrollo, y eventualmente programas, cuando **tales partidos no contribuyen a visualizar la indispensable vinculación entre esa Constitución Política y las leyes que la instrumentan a nivel de entes particulares, y el rumbo que toma cada gobierno,** sin que el pueblo o grupos organizados encuentren cómo exigirle a aquéllos cuentas claras y concretas por la falta de logros o avances en el desarrollo del país que aquella Constitución y su pertinente marco legal, indican con tanta claridad.

Es por ello que el ejercicio de definir el marco referencial de **Objetivos** de distinto tipo y temporalidad, **Políticas** idem, **Metas e Indicadores de Gestión y de Logro, y criterios de medición de costos unitarios y de eficiencia en el uso de recursos,** que han de sustentar la asignación y ejecución presupuestaria del Estado –sobre todo de su rama ejecutiva-, debe ser asumido con esas ideas en mente, y exige ir más allá de lo enunciado en la Circular No. 8270 de la Contraloría General de la República de agosto del 2000, ya que ésta parte de otro marco referencial que responde a una lógica distinta de la que la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos* introduce y, vía el impacto de ésta, de lo que se requiere redimensionar de las otras leyes generales vigentes y relacionadas, según hemos hecho el recuento introductorio en párrafos anteriores. Es por ello que elaboramos, en Anexo 1, un análisis crítico y alternativo de dicha Circular.

MIDEPLAN deberá, así, constituirse en el órgano que por excelencia proporcione al país un recuento pormenorizado de cuánto el país ha avanzado en la realización del modelo de país visualizado en la Constitución Política, ya que de ello depende sin excusas –como punto de partida- el diseño realista y responsable de cualquier estrategia integral y global que permita subsanar las insuficiencias y dar ese tan ansiado salto hacia el “modelo de país” a que legítimamente se puede aspirar, y dentro de qué plazos.

Ello requiere de un gran esfuerzo de inicio en los estudios y publicaciones que la Ley de Planificación Nacional exige de MIDEPLAN según se vio previamente. No deberá un próximo Gobierno permitirse el lujo de no tomar en cuenta este indispensable análisis, así como no debería su resultante Plan Nacional de Desarrollo o ajustes al vigente según se dijo atrás, dejar de proyectar el escenario de largo plazo, tal y como la propia Ley de Planificación lo dispone y la nueva Ley referida lo reitera, sólo que ahora –por fin- estableciéndose en esta última sanciones rigurosas inclusive por “omisión de decisiones oportunas” de jefes e “incumplimiento negligente” de las metas señaladas en programas, proyectos y presupuestos, según su Título X sobre “el régimen de responsabilidad”.

Nunca antes como ahora deviene tan importante que se tenga esta clarificación teórica-conceptual y legal por parte de planificadores y jefes: la Constitución y las leyes, y sobre todo los objetivos y competencias en éstas delineados para el Poder Ejecutivo en particular y para las instituciones como instrumentos de éste, y para el conjunto de gobiernos cantonales, deben constituir el marco

de referencia obligatorio para formular estrategias, objetivos y políticas “instrumentales” de desarrollo en planes nacionales e institucionales.

Es decir, que los partidos políticos y órganos políticos superiores de entes nacionales y municipalidades, estarán legitimados a tomar decisiones no que modifiquen groseramente o sustituyan los objetivos de desarrollo en la Constitución y en las leyes—pues esto es lo que ha llevado al país a una inconveniente e inaceptable dispersión de la acción del Estado en la solución de los grandes y pequeños problemas aún pendientes-, sino que INSTRUMENTEN, entiéndase que sirvan para operativizar, esos objetivos mayores.

Con respecto a los Objetivos, consideramos muy importante que se reconozca que las instituciones deben partir, para la elaboración de su plan operativo, de los Objetivos Legales de cada ente, y en complemento o ausencia específica de éstos, de sus Funciones Legales, estén éstas adecuadamente definidas en la Ley o en el Reglamento de ésta.

Sin embargo, subsiste hasta el día de hoy en Costa Rica tal y como hemos señalado previamente, una omisión gruesa en materia de la formulación de tipos y niveles de políticas superiores que tienen por fuerza que orientar las políticas institucionales y que urge subsanar inmediatamente para lo que debe ser el proceso de planificación y presupuestación que se vislumbra de acuerdo a las pautas claras y precisas de la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131*.

Nos referimos a las políticas regionales y sectoriales para el desarrollo, las cuales son prácticamente inexistentes y en consecuencia constituyen una omisión significativa desde hace muchos años, a pesar de disposiciones reglamentarias en sentido contrario dadas por aquellos Decretos Ejecutivos aún vigentes pero notoriamente incumplidos por diversos gobiernos, según se anticipó. **Las instituciones, como hemos dicho arriba, no pueden incurrir —aún cuando lo hicieran “bien”— en una definición unilateral** de objetivos y políticas instrumentales, pues éstas nunca permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo integralmente articulados que el país se ha cuidado de enunciar en su Constitución.

De la Constitución a la ley orgánica de cada ente, hay un gran salto que no puede ser subsanado si se deja al libre arbitrio de cada jerarca de ente. El ámbito regional y sectorial emergen, así, como indispensables marcos orientadores del devenir de cada institución pública y de conjuntos de ellas, mas también del total conjunto de ellas en su proyección territorial.

Tal “salto” puede ser subsanado de dos maneras colaterales: una, logrando que el Presidente de la República dé los lineamientos para el Plan Nacional de Desarrollo según lo establece el Art. 4 de la Ley de Planificación Nacional, y que en ellos ordene literalmente a MIDEPLAN el diseño de políticas en esos ámbitos sectorial y regional que sean incorporadas como lineamientos de obligado acatamiento por toda institución pública; dos, que tales lineamientos sean emitidos más a fondo y con mayor elaboración por los órganos más llamados a hacerlo según el ámbito: el mismo MIDEPLAN en materia regional, mientras se reconstituyen los Consejos Regionales de Desarrollo regulados en el Decreto Ejecutivo del *Subsistema de Dirección y Planificación Regional* vigente —y esto la Contraloría puede exigirlo del Poder Ejecutivo pues se trata de una omisión o incumplimiento mayor a impugnar por ella-, y cada Ministro rector de sector en materia sectorial, tal y como la *Ley General de la Administración Pública* claramente lo enuncia en Artículos 27.1, 98, 99 y 100, todo ello reforzado ahora sin duda alguna en la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.

Claras y superiores disposiciones políticas en materia regional y sectorial, deben ser un marco de referencia obligada para que las instituciones puedan entonces proceder a proponer sus planes operativos de corto, mediano y largo plazo. La Contraloría General de la República hará bien en convencer de inmediato al Poder Ejecutivo, o bien a los partidos políticos, a que adopten

posiciones y definiciones precisas en estas áreas y que las formulen de manera oficial o formal a partir del 8 de mayo de cada asunción al poder.

No basta, pues es muy pasivo, solicitar como hace frecuentemente la Contraloría en sus Memorias Anuales hasta la fecha, que las “instituciones se coordinen mejor”. No depende de cada ente buscarlo, y nunca será eficaz pretender que tal “coordinación interinstitucional” se logre de esta manera voluntaria. **El Ministro rector respectivo es responsable.** Los entes deben reportar esto pero para que la CGR tome iniciativa ante el Gobierno y “exija” activar los sectores y regiones de desarrollo según los Decretos vigentes con miras a subsanar esta ausencia de coordinación y, más importante, de políticas sectoriales y regionales.

Con sustento en la nueva Ley, la CGR podrá urgir a la Asamblea Legislativa, al menos, a que tome cartas en esta materia exigiendo cuentas claras al Gobierno. Esto podrá hacerlo la Contraloría en tres momentos: a) en su dictamen técnico a la Asamblea sobre los alcances y cumplimiento del Presupuesto de la República con relación a la normativa en esa nueva Ley, cada 30 de setiembre; b) en su informe a ésta el 1° de mayo reportando sobre tales omisiones o anomalías —en caso de que continúen sin ser subsanadas por el Poder Ejecutivo de turno; c) en los informes evaluativos periódicos que podrá y deberá hacer el Contralor a dicha Asamblea a lo largo del año; pero también en d) los informes evaluativos que la Contraloría debe remitir a la Asamblea después de marzo de cada año articulando y analizando los informes que a su vez Hacienda y Mideplan le deben remitir sobre resultados del Plan Nacional de Desarrollo a dicha Contraloría, cada 1ª de marzo.

Piense el lector en la negativa consecuencia para el bienestar de las poblaciones producto de la ineficacia estatal de cara a sectores de actividad que no actúan articuladamente (ej., Sector Agropecuario, con un MAG, un CNP, SENARA, IDA, consuetudinariamente incapaces de integrarse como un cuerpo orgánico unitario para actuar en pos de objetivos realmente sectoriales, lo cual implica identificar exactamente a la misma población beneficiaria para llegarle de manera simultánea, convergente, en tiempo y espacio, y poder proporcionar así respuestas integrales a necesidades unitarias e integrales también de dichos beneficiarios a lo largo y ancho del país), o de las provincias que siguen viendo cómo miles de millones de colones se ejecutan de manera inconexa y dispersa entre las múltiples instituciones desconcentradas (por ejemplo, Limón, provincia en la que en el año 2000 se ejecutaron más de 70.000 millones de colones por parte de ministerios y entes autónomos, incluidos unos 2.500 millones únicamente de JAPDEVA, pero sin que hubiera un órgano o mecanismo provincial que asegurara que dichos recursos respondían a una estrategia o plan de desarrollo integrado y que su ejecución también se diera articulada o coordinadamente al menos, y con ello evitar la fragmentación e impacto difuso que de hecho se dio, como en toda otra provincia del país).⁴⁶

Es así con la lucha contra la pobreza la cual debería de estar identificada en el Sector Trabajo y Seguridad Social alrededor de la Cartera del mismo nombre, y no en un mal llamado “sector social” y menos bajo la “coordinación” espurea de un órgano colegiado denominado Consejo Social creado por Decreto Ejecutivo que contraviene flagrantemente la Constitución y la LGAP.

Lo anterior ocurre aún cuando en muchos momentos históricos, las instituciones de un mismo sector se modernizan internamente y claman haber alcanzado niveles de desempeño más eficaces, sólo para constatar como ya referimos que lo que han hecho internamente no ha sido suficiente para que el conjunto de ellas, como sector de actividad pública, pueda actuar más efectivamente para enfrentar las necesidades y demandas de los usuarios o beneficiarios del sector como tal, lo cual implica reconocer que estamos ante una dimensión organizativa distinta de cada institución en particular.

⁴⁶ Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009+ Limón hacia el siglo XXI, JAPDEVA, Limón, 2000.

Y, consecuentemente, que la proyección y resultados de cada ente en particular, por más eficaz que sea cada uno, nunca propiciará las soluciones integrales que cada población-objetivo de cada ente requiere de manera convergente y simultánea del total conjunto de entes de los que dependen tales soluciones integrales, a menos que los entes actúen de manera consciente y explícita para identificar esas necesidades integrales y procedan a diseñar sus políticas individuales institucionales enmarcadas en las políticas y acciones mayores requeridas del total conjunto de entes del mismo sector de actividad para resolver integralmente las necesidades de esas poblaciones-objetivo comunes a todos ellos.

El sector, así, se vuelve aún más ineficaz, y los ministros rectores ni siquiera toman conciencia de ello y menos responden por los malos resultados del conjunto de entes. Y, lo peor de todo: los grupos de interés de cada sector, y la misma Contraloría, no exigen cuentas a dichos ministros para que asuman las responsabilidades de rigor. La nueva Ley No. 8131, afortunadamente, no podría ser más clara en este sentido *per se* y en el redimensionamiento que exige de las otras tres leyes generales que regulan los procesos de dirección y planificación pública y social tal y como hemos argumentado, y queda al menos en manos de la Contraloría General de la República asegurar que a partir de ahora sí se exijan las cuentas elementales inclusive por “omisión de decisiones” e incumplimiento de planes y programas presupuestados, pero teniendo de frente ese marco legal mayor y no sólo la Ley No. 8131

ANEXO 1: La revisión de la Circular No. 8270 en sus alcances inmediatos

Vista la conceptualización anterior, resulta útil exteriorizar algunos análisis concretos realizados de dicha Circular en lo que fue nuestro asesoramiento emergente al CUP durante la formulación de su plan/presupuesto para el año 2002.

Procedemos a presentar algunos criterios concretos que han de tomarse en su valor nominal a la luz del análisis previamente ofrecido en este documento. Es decir, de cara a aspectos que consideramos deben ser revisados y replanteados a la luz de la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, y de las otras leyes generales citadas.

Téngase presente nuestra preocupación en cuanto a la complejidad conceptual que dicha Circular reviste. Piénsese que la mayoría de funcionarios públicos, por alto que sea su nivel jerárquico y su formación profesional, no se justifica en su desempeño institucional haciendo “planificación” y “programación presupuestaria”. El loable objetivo público de entronizar criterios y mecanismos de rendición de cuentas basados en métodos racionales y lo más cuantificables posible, choca en nuestra realidad institucional con ese factor.

No siempre es posible, ni viable, establecer “costos unitarios” de cada servicio o bien público. Y menos, establecer la “productividad” de los “factores de producción”, como lo es, entre éstos, el recurso humano. Además, el hecho es que en el contexto público las instituciones y sus funcionarios están obligados a asumir tareas inclusive de búsqueda afanosa y perenne de los usuarios; de promoción de los bienes y servicios asequibles a éstos, y en ciertos estratos como en materia de pobreza extrema o de niños en edad de escuela o colegio que simplemente no quieren o no pueden asistir al sistema educativo, realizar esfuerzos repetitivos o reiterativos –atender pobres en zonas recónditas del país, negociar durante “el tiempo necesario” con ciertos grupos de interés una determinada propuesta de política agrícola o comercial- que no generan resultados concretos en términos de unidades de producto, de volumen de trabajo o de otra naturaleza en plazos estipulables dentro de un año fiscal. En tales circunstancias, no es posible ni tan lineal establecer costos unitarios o productividades alcanzadas. Menos, en ausencia de un sistema de contabilidad de costos muy elaborado.

El punto es que la Contraloría, y ahora MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, deben tener esto muy presente y sobre todo, tener una percepción crítica de lo que ha logrado la Contraloría hasta ahora con la aplicación de sus requerimientos sobre plan/presupuesto, antes de la Circular de marras de agosto del año pasado, y después de ésta.

El modelo resultante sobre plan/presupuesto debe, en última instancia, ser para personas humanas, y no para máquinas. Las definiciones conceptuales sobre las categorías analíticas que se entronicen en los lineamientos o normas técnicas sobre planes y presupuesto deben ser precisas pero frugales, pues a menudo las explicaciones muy elaboradas son las que más confunden al funcionario. Las mediciones cuantitativas que se establezcan, deben ser diseñadas a partir del reconocimiento de que mediciones muy complejas nunca serán bien comprendidas y emprendidas por los miles de funcionarios que tienen que idearlas en lo específico de cada realidad institucional y proponerlas para “medir” su propio desempeño también institucional dentro de tales pautas impuestas por la Contraloría.

Si lo anterior no se tiene presente, se podrá seguir incurriendo en la formulación de lineamientos y normas técnicas tan incomprensibles y engorrosas, que serán formuladas formalmente por las instituciones para satisfacer a la Contraloría en un primer momento, pero que no reflejarán necesariamente ni un compromiso ni un desempeño mejorado de funcionarios e instituciones. Y, sabemos que hay formas de formas de fingir que se cumple con las normas, pero sin cumplir realmente.

Poco cambio en Costa Rica en materia de planificación pública desde 1964

Según vimos con respecto al estudio de Albert Waterston para el Banco Mundial en 1964, no han cambiado mucho las cosas en Costa Rica a pesar de las importantes normas legales que se dieron desde 1974: nueva Ley de Planificación Nacional y los diversos y muy novedosos decretos ejecutivos en sectorialización y regionalización, aún vigentes aunque impunemente incumplidos; en 1978, la Ley General de la Administración Pública, en cuanto a la competencia de “dirección política” y las relaciones interorgánicas, y en 1982 la Ley de la Autoridad Presupuestaria y la vinculación que en ésta se daba entre planes y directrices presupuestarias (Art. 7, reformado después), y la Ley de Planificación Urbana (desde 1968!!) con respecto a la planificación territorial tanto en su ámbito nacional (Plan Nacional de Desarrollo Urbano) como en su ámbito cantonal (planes reguladores a cargo de cada municipalidad). Más, el Código Municipal en cuanto al obligado sustento de los presupuestos en tales planes reguladores del cantón.

Pero, si alguien duda del interés del legislador en sujetar la acción desordenada del Estado a un esfuerzo serio de conducción y planificación, la Ley Orgánica de la Contraloría (No. 7428) ha sido muy clara en su Art. 18, ahora reformado y menoscabada su redacción, aunque no su espíritu, por la *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, según hemos comentado arriba:

“(…) La Contraloría... fiscalizará que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de políticas del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos”. Veremos luego lo que creemos que significa lo subrayado para efectos del trabajo de la DFOE.

Por si fuera poco, vino este mes la comentada *Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos*, la cual sostenemos que introduce un verdadero nuevo modelo y unas normas finalmente claras, concretas y vinculantes para quienes creemos en racionalizar la dirección o conducción de gobierno con esfuerzos e instrumentos planificadores de acatamiento obligatorio. Ya vimos exhaustivamente cómo aborda y sentencia esto, dicha nueva Ley.

QUÉ SIGUE? Como estudiosos que somos de nuestra particular, volátil y débil *cultura política*⁴⁷ forjada en nuestra extensa formación colonial y en 180 años de vida independiente y republicana, consideramos importante externar para la Contraloría General de la República, un claro criterio sobre la viabilidad política de esta nueva Ley:

Si no se da en el país la aparición de un *factor o elemento catalizador extraordinario* que confronte radical y frontalmente esa cultura política nacional tan desidiosa, formalista e improvisadora, auguramos que la nueva Ley y las otras extraordinarias leyes generales comentadas arriba, seguirán sin producir el cambio de actitudes y comportamiento requerido para que el desempeño estatal-burocrático real responda a las claras intenciones del legislador, lo cual, sostenemos,

⁴⁷ En nuestro más reciente libro, *Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, ET, Cartago, junio 2001, abordamos de manera elaborada y sustentada nuestra concepción de “cultura política” en el contexto latinoamericano y en el de Costa Rica. El libro demuestra por qué somos todavía subdesarrollados, por qué no damos ese paso pequeño pero vital para saltar al desarrollo sostenido, y lo hace profundizando en el análisis de los factores coloniales que aún gobiernan nuestra forma de ver y hacer política, y en nuestra forma de administrar los procesos estatales de los que depende la direccionalidad y la calidad del bienestar integral del país.

produciría el “milagro” de que por fin veamos al Estado costarricense actuando UNITARIA Y RESPONSABLEMENTE.

No vemos, en este sentido, al mismo Estado como tal o bien al Gobierno de la República, constituyéndose en ese *factor o elemento extraordinario*, ni siquiera en su Ministerio de Planificación Nacional. La búsqueda de transparencia y claridad de decisiones y acciones –que son el natural afán de un buen y verdadero esfuerzo de planificación–, no es el mejor atributo –precisamente por una debilidad de nuestra cultura política imperante– de quienes llegan cada cuatro años a gobernar al país en las posiciones de mayor jerarquía política en ministerios, empresas estatales, entes autónomos y municipalidades.

¿Quién, entonces, debe asumir tal función catalizadora?

Veamos lo que la Contraloría ha definido desde agosto del año pasado que debe hacer, y que va a hacer con respecto a sus competencias –las cuales le imponen obligaciones paralelas–, pues es de esa “intervención de nuevo cuño” de la Contraloría que a nuestro bien sustentado juicio, dependerá que los costarricenses enfrentemos un futuro halagüeño o reiteradamente incierto con respecto al *desempeño unitario y responsable del Estado. POR QUÉ?*

Es nuestra tesis que los legisladores –y a través de ellos el país como tal– han puesto en manos de dicha Contraloría General de la República la enorme tarea de lograr de manera directa, inconfundible, que ese Estado empiece a adquirir un DESEMPEÑO menos errático, más articulado, y con ello, más efectivo. Sobre todo ahora con la nueva Ley.

De ello depende que el país *dé el paso que le falta para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible y sostenido.*

La Circular No. 8270 de agosto del 2000:

¿Cómo entenderla y cómo perfeccionarla, a la luz tanto a) del marco legal anteriormente referido, incluída la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*, como de b) los aspectos más insidiosos o inhabilitantes de nuestra *cultura política*, a enfrentar con determinación y eficacia?

Reiteramos nuestra preocupación inmediata, ya anticipada en este documento: existe el riesgo de que sin reconocer dichos aspectos limitantes de nuestra *cultura política*, y sobre todo cómo confrontarlos y superarlos en la praxis del devenir institucional diario, podría la Contraloría –y ahora MIDEPLAN y Hacienda– continuar aplicando criterios e instrumentos aparentemente bien diseñados y orientados pero que no logren alcanzar con éxito los objetivos transformadores explícitos en su bien definida misión de *intervención legal y técnica-administrativa* con respecto al Estado para lograr de éste, una real mayor eficacia y productividad en su DESEMPEÑO, lo cual incidirá de lleno en un mejor nivel de desarrollo del país.

Veamos tales comentarios siguiendo el orden numérico de los temas en la Circular de marras, a partir de la página 21.

1.3 a. Establecer mecanismos de coordinación sectorial

No basta, pues es muy pasivo. No depende de cada ente establecerlos. El Ministro rector respectivo es responsable. Los entes deben reportar esto pero para que la CGR tome iniciativa ante el Gobierno y “exija” activar los sectores y regiones de desarrollo (hay Decretos vigentes) con miras a subsanar esta ausencia de coordinación y, más importante, de políticas sectoriales y regionales. Retomaremos esto abajo, pero diremos que ahora, con sustento en la nueva Ley, la CGR sí podrá urgir a la Asamblea Legislativa, al menos, a que tome cartas en esta materia

exigiendo cuentas claras al Gobierno. Esto podrá hacerlo la Contraloría en varios momentos según dijimos páginas atrás: a) en su dictamen técnico a la Asamblea sobre los alcances y cumplimiento del Presupuesto de la República con relación a la normativa en esa nueva Ley, cada 30 de setiembre; b) en su informe a ésta el 1° de mayo reportando sobre tales omisiones o anomalías – en caso de que continúen sin ser subsanadas por el Poder Ejecutivo de turno; c) en los informes evaluativos periódicos que podrá y deberá hacer el Contralor a dicha Asamblea a lo largo del año.

Piénsese, en la misma letra que incorporamos páginas atrás, en la IV Parte, en la negativa consecuencia para el bienestar de las poblaciones producto de la ineficacia estatal de cara a sectores de actividad que no actúan articuladamente (ej., Sector Agropecuario, con un MAG, un CNP, SENARA, IDA, consuetudinariamente incapaces de integrarse como un cuerpo orgánico unitario para actuar en pos de objetivos realmente sectoriales, lo cual significaría identificar exactamente a la misma población beneficiaria para llegarle de manera simultánea, convergente, en tiempo y espacio, y poder proporcionar así respuestas integrales a necesidades unitarias e integrales también de dichos beneficiarios a lo largo y ancho del país), o de las provincias que siguen viendo cómo miles de millones de colones se ejecutan de manera inconexa y dispersa entre las múltiples instituciones desconcentradas (por ejemplo, Limón, provincia en la que en el año 2000 se ejecutaron cerca de 70.000 millones de colones por parte de ministerios y entes autónomos, incluidos unos 2.500 millones únicamente de JAPDEVA, pero sin que hubiera un órgano o mecanismo provincial que asegurara que dichos recursos respondían a una estrategia o plan de desarrollo integrado y que su ejecución también se diera articulada o coordinadamente al menos, y con ello evitar la fragmentación e impacto difuso que de hecho se dio, como en toda otra provincia del país).

1.5.5 Marco estratégico institucional

Creemos que se amerita una adaptación general por parte de la CGR, tal y como sugerimos de seguido.

a) Objetivos y Funciones Legales del ente

Antecedan a la Misión. Los Objetivos, tal y como dijimos en una sección anterior de este documento, deben ser vistos como los criterios mayores de la organización superior del ente, pero casi nunca se ven así. En consecuencia, muy pocas veces se valora si están siendo alcanzados y si el “presupuesto” se ha asignado con ese criterio, u otros menos relevantes. Las Funciones también son frecuentemente marginadas. Ejemplos: el CUP y el MEP.

b) Visión/Misión

Es bueno soñar, pero con los pies en tierra, y en el sector público significa “legalidad”. Creemos que la Misión debe anteceder a la Visión, por razones obvias.

c) Políticas institucionales

Éstas, deben ser estratégicas y de mediano plazo tal y como anticipamos en este documento, pues no tiene sentido el inmediatez o cortoplacismo direccionador. Para ello están los Objetivos Operativos o Específicos y el presupuesto anual. Piénsese además en el nuevo mandato legal de *Administración Financiera*, Artículo 4, el cual sin duda modifica cualquier interpretación más restringida del Artículo 18 de la Ley Orgánica de la CGR.

Consecuencia inmediata: la CGR debe empezar a exigir planes de mediano plazo o estratégicos. En su ausencia, hará bien en pedir ya, Políticas Institucionales “estratégicas” o de mediano plazo. Debe y puede “exigir” del Poder Ejecutivo la definición de estrategias, políticas y *lineamientos no sólo globales sino sectoriales y regionales*, los cuales pueden, en todo caso, constituir parte del Plan Nacional de Desarrollo en ausencia en el plazo inmediato de planes más

precisos en esos ámbitos. Pero, estos deberán exigirse en el futuro inmediato, pues *un insuficiente Plan Nacional no subsanará esta necesidad*. La CGR, debe y puede hacerlo.

d. Objetivos Generales o Estratégicos

Cabe el mismo análisis que con respecto al numeral anterior. Esto debe clarificarse esquematizando la relación sistémica y jerárquica que vemos entre el mediano plazo, y el corto.

Jerarquía de Políticas y Objetivos	
Plan Estratégico Institución (4 o 6 años plazo) Parte del reconocimiento de los Objetivos y Funciones Legales de cada ente	Plan Anual Operativo (PAO) requerido por la CGR (según el Formulario Resumen en Anexo 9, pág. 41 de la Circular)
Políticas Estratégicas Objetivos Estratégicos Metas Estratégicas	Políticas Estratégicas en PAO Objetivos Estratégicos Objetivos Operativos Metas Cuantificadas

Recuérdese, sin embargo, el análisis crítico que hemos hecho en el desarrollo del FODA en la sección anterior en cuanto a qué debe venir primero en un plan estratégico, si las políticas o los objetivos. Decíamos allí que, para nosotros, los objetivos estratégicos deben venir primero, y luego las políticas.

Debe quedar claro para las instituciones, además, si dichas definiciones deben ser por Programa y cuando mucho por Subprograma, y no por unidad administrativa, tal y como el CUP hizo en un primer momento. Y, sobre todo, sugerimos que deben darse ejemplos claros y concretos en la Circular o en su eventual Circular “sustituta”, sobre lo que la Contraloría recomienda entender por PROGRAMA. Es frecuente que en ausencia de tales ejemplificaciones, las definiciones conceptuales o conceptuosas como en este caso, no sirvan de mucho para tantos funcionarios de disciplinas o áreas de especialización que no dominan tales campos o conceptos.

¿Qué es lo que la CGR, realmente, pide o busca? O, ¿qué conviene promover para que la acción fiscalizadora y evaluativa sea, dentro de un franco sentido de viabilidad operativa de la misma CGR, realmente de impacto en los entes? Retomaremos este tema más adelante, cuando revisemos el Formulario Resumen.

f) Factores clave de éxito

De la Circular se infiere que la CGR pide sólo unos cuantos criterios para la Institución en su conjunto. Podrían, sin embargo, pedirse por Programa para “socializar” mejor el sentido de logro, una vez que el concepto “programa” haya sido aclarado más allá de toda duda razonable. En el CUP, por ejemplo, la redacción de tales “Factores clave de éxito” era más de “metas”, y muy exhaustivas; además, los definieron por unidad administrativa, resultando muchas de éstas y, en consecuencia, muchos Factores clave de éxito de difícil análisis y seguimiento por parte de la Contraloría.

Sugerimos que tales Factores de Éxito, se sustenten en todo momento en –o nazcan de– las Fortalezas del ente según el FODA, sobre todo un FODA como el que delineamos atrás. Ello garantizará que los funcionarios no pierdan de vista que tales Factores de Éxito nacen de las

Fortalezas de frente a las Amenazas y Oportunidades, pero también de las Debilidades, y los disciplina. De nuevo, hay que exigir coherencia entre los Objetivos y Funciones Legales, y el marco de Factores de Éxito. Esto, se logra con un FODA “mejor hecho”.

1.5.6 Formulario resumen para integrar el plan-presupuesto

Nos parece que la CGR pide en este punto información por Programa, no por Subprogramas u otras categorías menores. El CUP, por ejemplo, lo hizo por unidades administrativas menores, lo cual nos parece demasiado fragmentado para la deseable verificación realista de logros y gasto presupuestario, por parte de la DFOE. El CUP tendría tres Programas: Desarrollo Académico, Administración, e Inversiones, pero fragmentó en 8 subprogramas y al interior de éstos, en sus unidades constitutivas menores. Esto genera la definición de numerosas metas y, en consecuencia, produce un gran detalle o desagregación en el concomitante presupuesto anual a mostrar por Objeto del Gasto, lo cual se mostrará en el concepto o rubro de “Total presupuesto por meta”, rubro que aparecería entonces muy congestionado y fragmentado, con poca posibilidad de que la DFOE pueda realmente evaluar ese detalle.

POLÍTICAS

Deben ser Estratégicas, de Mediano Plazo. En consecuencia, deben provenir de un Escenario claramente de mediano plazo, haya de por medio un Plan Estratégico o no. Nos parece, como hemos anticipado en este documento, que a partir de ahora la CGR deberá exigir a los entes la existencia de Planes Estratégicos.⁴⁸

Una regla de oro para impactar el desempeño del Estado: es a este nivel de definición, cuando la CGR hará bien en exigir de todo ente que con claridad total indique en el PAO cómo esas Políticas *garantizarán el mejor impacto combinado posible de sus acciones, programas o beneficios* a su interior y con los de otros entes, para impactar al beneficiario de una manera también integral que le resuelva sus problemas estructurales de pobreza o de bienestar individual, grupal o colectivo. Retomaremos esto más adelante.

Cuidados a tener en este punto:

- a) Con frecuencia los entes fragmentan mucho la definición de Políticas Estratégicas, convirtiéndolas o redactándolas casi como “tareas”, y no dejando claro que son para cuatro o más años. Del PAO en borrador del CUP, identificamos este problema en exceso. Corresponde solicitar un mayor nivel de agregación, para lo cual la DFOE debería de ejemplificarles
- b) Lo anterior se puede lograr fácilmente, si se maneja *otra regla de oro* ya anticipada en una sección anterior de este documento: a cada Objetivo Legal, debería corresponder al menos una Política Estratégica o de mediano plazo, la cual debería estar, en su redacción concreta, íntimamente “encadenada” con la respectiva Función legal correspondiente a cada Objetivo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS O GENERALES

De la fragmentación excesiva de Políticas Estratégicas, se da en consecuencia una fragmentación exagerada de Objetivos y Metas, sean Estratégicos u Operativos. Eventualmente, ello distorsiona la asignación de “costos” por meta.

OBJETIVOS OPERATIVOS O ESPECIFICOS

⁴⁸ Referir a asunto ENA y LGAP, Art. 99

Los Objetivos Operativos, por su lado, deben redactarse –o presuponerse por parte de la DFOE- a partir de las Metas Estratégicas según se sugirió atrás, pues ello garantizará que los resultados concretos que se buscan en el mediano plazo, se alcanzarán cumpliendo con su realización anual, la cual se enmarca de fijo dentro de los Objetivos Operativos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS/METAS CUANTIFICADAS

Se entiende que, como con los Objetivos, las Metas las pide la CGR por Programas, no por subprogramas o por unidades ejecutoras. Nos parece que esto no es claramente percibido, y ello genera lo que se dijo arriba: exagerada fragmentación de metas y de la asignación presupuestaria por meta. Además, *la redacción debe reflejar productos concretos, y no funciones u otros conceptos*. La DFOE haría bien en ejemplificar.⁴⁹

RESPONSABLE

El desagregar las Metas a nivel de subprogramas, y peor aún, de unidades ejecutoras, obliga a identificar a los varios responsables que simultáneamente deben concurrir en la dirección de cada uno de aquéllos.

Aquí nos surgen más preguntas que sugerencias.

¿Cómo conciliar por parte de la DFOE y de cada ente, la concurrencia de cada actor en términos del gasto asociado a cada uno en su aporte “funcional” concomitante, convergente o complementario por Meta (sobre todo a nivel de Servicios Personales)?

¿Cuáles deben ser criterios racionales que la DFOE sugiere a los entes, para que éstos establezcan con claridad los costos según Objeto del Gasto por Meta? De no haber tales criterios orientadores claros, cada ente procede según sus propios criterios, pudiendo establecer definiciones arbitrarias o irracionales, o meramente convencionales para llenar una formalidad rutinaria, y *la DFOE no podrá verificar tal irracionalidad pues siempre “verá” un “Total presupuesto por Meta” en el respectivo PAO*.

Por otro lado, el Art. 52 de la nueva *Ley de Administración Financiera...*, establece concretamente (último párrafo) que los informes que Hacienda y Planificación elaborarán y presentarán a la CGR, “incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios, y la eficiencia en el uso de los recursos públicos”.

¿Será por Metas como mejor se podrá medir el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de tales recursos? ¿En dónde quedan las funciones y tareas de los funcionarios, asociadas a los procesos institucionales que han de materializar el ejercicio de las Funciones Legales del ente, a sabiendas de que aún al día de hoy es por funciones que se manejan los sistemas de clasificación y valoración de puestos, y no por metas?

Nos parece que hay todavía una esencial profundización y articulación teórico-conceptual y metodológica que realizar para llegar a esos criterios de medición general y específica de eficacia y

⁴⁹ El concepto de política que utilizamos en el estudio presente con sustento en la LGAP, Art. 99 (Metas y Tipos de Medios), no lo aplicamos entonces en este documento hecho para la Contraloría al amparo del PNUD por diversas razones. Debe quedar claro para el lector que inclusive a partir del trabajo que realizamos para el MINAE el año pasado con miras a producir una Estrategia Nacional Ambiental (ENA), aplicamos este concepto de política pública ambiental con gran receptividad de todos los actores involucrados. El documento resultante en poder del Ministro y de sus colaboradores de confianza que fueron contraparte del Proyecto financiado por el BID, está estructurado de esta manera precisa, o sea por Metas y Tipos de Medios, aplicando esta definición con base en la LGAP.

eficiencia que todos “acepten” –la CGR, Hacienda y MIDEPLAN tienen que buscar un acuerdo en la materia o de lo contrario causarán un caos mayor en el sector público...!

Téngase presente sobre todo que en el contexto público, ningún funcionario podrá difícilmente estimar adecuadamente, de previo es decir, el costo preciso de una meta. Lo que la nueva Ley pide, es literalmente MEDIR LA EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS, EL COSTO UNITARIO DE LOS SERVICIOS Y LA EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS *ex post*, no antes; pero, han de servir para sustentar o apoyar la determinación de costos para su mejor manejo en el nuevo período fiscal, lo cual significa *ex ante*.

Es sobre la base de resultados alcanzados, cuando y como mejor pueden los analistas y evaluadores entrar a valorar los resultados y la distinta combinación de recursos utilizados, y cotejarlos contra los objetivos inicialmente definidos para el período. Ello dará sustento para establecer patrones, unidades de medida, etc., pero nunca precisas ni concluyentes como para asegurar que la programación para el siguiente período será exacta, pues a lo más que puede aspirarse es a que sea “mejor”. Sí podrán ser más o menos precisas y más o menos concluyentes, es lógico, para establecer responsabilidades por una buena o mala e irresponsable o negligente gestión, pero nunca para identificar “en cuánto” se sobrepasaron “injustificadamente” los costos. No, al menos, en términos de tal medición de efectividad de programas, de costo unitario de éstos y de eficiencia en el uso de los respectivos recursos públicos. Y, tal deseable mayor precisión, creemos que puede lograrse más fácilmente sobre la base de una adecuada programación por actividades como tales, que por metas asociadas estrictamente a objetivos.

No debe incurrirse en definiciones conceptuales que no tengan sustento en la praxis y formación de los funcionarios públicos de todo nivel y especialidad, pues en ausencia de una contabilidad de costos en la mayoría de instituciones, lo que impera es el “sentido común”, a veces el más arbitrario de los sentidos, para definir criterios de organización del trabajo y de unidades de medida de la gestión, y de los costos asociados.

Anticipamos, de esta manera, un criterio que requiere más profundización y elaboración metodológica, pero que puede suscitar el interés de esa Contraloría General de la República para realizar esa introspección novedosa: en nuestra perspectiva, las metas son el reflejo de un resultado. El resultado a su vez refleja una situación alcanzada como producto de un proceso de determinada duración.

Tal proceso está constituido irremediamente por el conjunto de actividades en que diversos funcionarios y recursos de todo tipo convergen de manera deseablemente ordenada, de acuerdo a las funciones que cada funcionario particularmente está obligado a realizar, y según la disponibilidad de esos recursos previamente identificados. Hemos propuesto que las actividades sean las funciones de la institución operativizadas a nivel de lo que cada unidad superior, y dentro de éstas las unidades inferiores, deben hacer para alcanzar los objetivos institucionales. Los objetivos, por su lado, son legales en primer lugar, y en segundo lugar son aquellos que dentro de tal marco normativo se definen como necesarios por los jefes de cada institución para alcanzar aquellos en el largo plazo. La gestión de corto plazo, por otro lado, obliga a identificar objetivos anuales que tienen que emerger forzosamente de aquellos de largo plazo.

Si bien las metas pueden ser el parámetro sobre el que se calculen los costos de operación en que se incurrió durante un año fiscal para alcanzar dichos objetivos anuales, es importante que las actividades se reflejen en cualquier plan operativo para que los analistas evaluadores y la Asamblea Legislativa y los mismos beneficiarios de cada ente, tengan una idea más cabal del esfuerzo institucional involucrado en la producción de tales resultados. Recuérdese que también hemos propuesto que el Plan Estratégico o de mediano y largo plazo, tiene que ser claro en cuanto a dicha incorporación del conjunto de actividades a través de las cuales se operativizará la Estrategia Operativa (véase el acápite, arriba, intitulado *Hacia planes estratégicos institucionales*).

En el mismo Formulario Resumen aquí analizado, podría resultar más conveniente contar con una columna de Actividades Mayores asociadas a cada Objetivo Operativo, que mostrar las Políticas Estratégicas y los Objetivos Estratégicos que tendrán forzosamente que constituir parte del Plan Estratégico que cada ente deberá también presentar a la Contraloría para su consulta permanente, y sobre todo para cuando se analicen los planes/presupuestos para el nuevo período fiscal.

Recomendamos lo anterior por cuanto insistimos en que el método actual por el cual se muestran tales Objetivos Operativos y las Metas Cuantificadas, deja bastante que desear en cuanto a permitir que se identifique la complejidad de los procesos asociados a cada “logro de Objetivo” vía la obtención de las Metas particulares. Además, debería dejarse muy claramente establecido que tal ejercicio hay que hacerlo a nivel de Programas Mayores del ente, y cuando mucho a nivel de Subprogramas. Y que, dentro de tales Programas Mayores, tienen por fuerza que contemplarse los pertinentes a oficinas centrales (en San José, mayormente) del ente con la definición clara de las competencias normativas o reguladoras que de rigor corresponden a aquéllas, y los pertinentes a cada dirección regional del ente, con la definición clara también de dichas competencias reguladoras y ejecutoras de los bienes y servicios del ente en su circunscripción territorial.

Es en la identificación de tales Actividades, como mejor se pueden identificar las responsabilidades directivas y técnicas propias de las atribuciones y funciones de cada funcionario participante, así como la utilización más estratégica que se pretende hacer de los recursos disponibles más que mostrar un resultado final difícil de verificar cuantitativamente hablando como lo es hoy presentando los “costos” por Meta Cuantificada y las distintas y confusas “unidades de medida” que no son adecuadas para una gran mayoría de actividades públicas (salvo quizás para infraestructura concreta –puentes, casas, carreteras, acueductos- aunque no para los procesos más complejos y menos previsibles que llevan, como ya se ejemplificó arriba, a iniciar esas “tareas constructivas”, tales como licitaciones, negociaciones con grupos de interés, expropiaciones, ubicación de precaristas, atención esmerada de pacientes en hospitales y clínicas).

INDICADORES DE GESTIÓN:

También aquí pareciera que la CGR busca parámetros clave y globales que permitan medir el avance de las actividades del ente durante el año y por cada Programa mayor. El CUP, por ejemplo, lo intentó por unidad ejecutora, y ello implicaba una batería considerable y de mucho detalle.

Para efectos prácticos, y a sabiendas de que ya la Circular de marras desarrolla tantas definiciones conceptuales y metodológicas, y exige tantas definiciones cualitativas (Visión, Misión, Factores clave de éxito, FODA, Valores, Indicadores de Gestión, etc.) y cuantitativas que agobian al funcionario no planificador (metas, unidades de medida, presupuesto por objeto del gasto, indicadores de realizaciones o de logro), sugerimos que dichos Indicadores de Gestión puedan asociarse a las Funciones institucionales normadas en la Ley o en el respectivo Reglamento de la Ley del ente. Ello aseguraría que, trátase de una definición cualitativa o cuantitativa, los funcionarios definirían “parámetros funcionales” cuyo principal beneficio será, por un lado, que les serán familiares, y por otro, que los mantendrán reconociendo la TAREA institucional mayor que a todos compete para alcanzar los Objetivos Legales, por más disímil que parezcan los cargos que ocupan y las actividades que ejecutan.

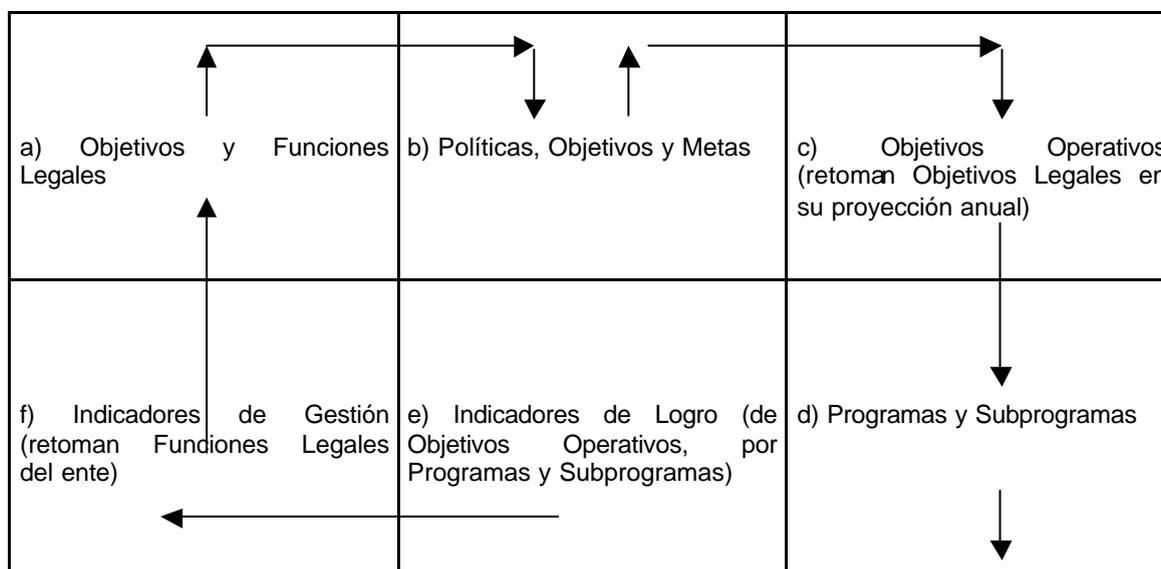
Lo anterior permitiría asimismo –es decir, el trabajar con este tipo de Indicador de Gestión-, que todo funcionario vea -y maneje- como algo natural y rutinario, lo que debe ser también su capacidad de análisis y evaluación –lo que exige incómodos altos en el camino de la “rutina” de su trabajo- de todo su quehacer para aportar a Jerarca de la institución a medio año y en diciembre, los informes evaluativos de su gestión que la CGR pide en su Circular, y que ahora serán cruciales para informar a la Asamblea Legislativa periódicamente y cada 1° de mayo, según define la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos*.

Nos parece que la “vía estratégica” a seguir para ajustar los criterios y situación existentes a los nuevos requerimientos de una programación y evaluación operativas de gran trascendencia institucional y política para el país, y siempre en el contexto de este Formulario Resumen de la CGR, debe transitar por una mayor vinculación intrínseca entre los siguientes factores ya vistos atrás (ténganse presentes los cambios que podrían operarse si se atienden nuestros planteamientos conceptuales sobre objetivos, estrategias, etc., según los desarrollamos ampliamente en la explicación que hicimos del FODA “a la tica”):

Se parte de los

- a) Objetivos y Funciones Legales de cada ente y su uso referencial inmediato, para lograr con ello
- b) la delimitación precisa de las Políticas, Objetivos y Metas en el Plan Estratégico; de aquí se pasa a
- c) los Objetivos Operativos anuales pero asegurando en todo momento su vinculación directa e inmediata con los Objetivos Legales definidos en a), para luego pasar a
- d) la identificación de los Programas y Subprogramas básicos necesarios que permitan garantizar la viabilidad y permanencia constante de esos Objetivos Legales y del ejercicio de las Funciones también legales o mayores del ente, a través de la utilización de un conjunto de
- e) Indicadores de Logro más integrales y fácilmente verificables. Finalmente, sería a través de
- f) adecuados Indicadores de Gestión (sobre la base de las Funciones legales del ente) como mejor se puede ir ratificando o verificando que el ente avanza de manera adecuada, de acuerdo a lo planeado a mediano plazo y programado en el corto plazo, hacia la consecución de aquellos Objetivos Legales según han sido interpretados y transformados para efectos de orientar el accionar diario del ente, en Políticas y Objetivos Estratégicos.

El esquema gráfico/sistémico de lo anterior, sería así:



1.5.7 MERCADO PUBLICO y 1.5.8 PRODUCTO O SERVICIO:

Lo sugerido al CUP vale para todo otro ente público: es esencial incorporar en el rol del ente la necesaria visión sectorial, intersectorial y regional propia de un sinnúmero de acciones institucionales así dispersas por necesidad de “división del trabajo” y “especialización funcional” del Estado, pero que no deben afectar la obligación de ese Estado de actuar unitaria y responsablemente con respecto al ciudadano, cuyas necesidades son unitarias, integrales y simultáneas.

Los criterios dados en la Circular de la CGR, deben especificar uno más, cuya exigencia inmediata hará la diferencia en Costa Rica entre seguir teniendo un Estado errático y globalmente ineficaz, o uno unitario y responsable, y mucho más eficaz:

¿cuál debe ser o es a juicio del ente, la mejor o más deseable combinación posible de los numerosos servicios o bienes –o programas- que un ente a su interior, y que varios otros o muchos entes entre ellos, deben identificar y definir de manera concisa y concreta para lograr que su impacto simultáneo y convergente sobre cada beneficiario individual, familiar, comunitario o cantonal, o provincial, o nacional si corresponde, finalmente constituya una solución a sus problemas estructurales de pobreza extrema o de carencias en áreas en las que el Estado tiene las competencias, los recursos y los programas para impactar integradamente como la Constitución y las leyes lo exigen, pero falla en hacerlo por problemas políticos y de gestión o gerencia (lo cual incluye “organización” y procesos técnicos). Ejemplos: IMAS, MEP (programas sociales), FODESAF, las regiones mismas como tales.

Aquí, cada órgano político superior es responsable, y cada ministro rector de sector también, en cuanto a la definición de los lineamientos u objetivos y estrategias que aseguren esta mayor unidad de acción de programas dentro de cada ente y entre varios entes que deben llegarle al beneficiario, repetimos, unitariamente. No debe haber equivocación sobre esto, pues si la Contraloría al menos no lo incorpora como parte de sus lineamientos y normas técnicas, es muy probable que el Gobierno de turno continuará omitiéndolo como patrón de comportamiento en la administración política de los procesos públicos, y el país continuará entonces sin ver un cambio radical en la “cultura política” que tanto daño le ha hecho hasta ahora.

1.5.10 VINCULACION DEL PLAN OPERATIVO CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

No nos quedan dudas ya de que la CGR tiene todas las potestades legales para exigir del Gobierno, vía análisis de legalidad, de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, acciones concretas para subsanar las múltiples omisiones legales en que ha incurrido Gobierno tras Gobierno desde hace muchos años. Inclusive podrá hacerlo con respecto al Presupuesto de la República. No hay ya límites legales para que la Contraloría literalmente “dирeccione” al Gobierno en el sano y riguroso cumplimiento de ese marco legal esplendoroso; no debe haber razones estratégicas, técnicas o metodológicas para que lo haga, pues éstas se construyen o diseñan fácilmente a partir de esas situaciones de realidad costarricense. Así como se dice que se requiere “voluntad política” de los gobiernos para enderezar el rumbo en Costa Rica, también debemos agregar que se requiere una mayor dosis de voluntad política por parte de la misma Contraloría para contrarrestar esa malsana cultura política que todo lo permea y que sólo sinsabores viene causando a las sanas expectativas de los habitantes de este país para dar el salto definitivo al desarrollo sostenible.

1.7.11 DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL. EL FODA

Con el análisis FODA hemos tenido serios problemas teórico-conceptuales y de método. Su utilización fuera de un marco teórico mayor tal y como se recomienda en la Circular Nb. 8270, es riesgosa, pues no ubica a sus facilitadores de manera realista. Un lista de debilidades o fortalezas, o de amenazas y oportunidades, no produce nada inteligible organizativamente hablando, y menos algo que confronte la cultura burocrática y política imperante en el país.

Un mejor uso del FODA como el que propusimos atrás en este documento, puede lograrse realizando los análisis pero dentro del esquema o matriz de articulaciones conducente a la formulación del tipo de Planeamiento Estratégico que allí desarrollamos.

ANEXO 2: Articular y aplicar el control (Artículo en *La Nación*, Sección Opinión, domingo 16 de enero 2005, de Licda. Marta Acosta Zúñiga, Subcontralora General de la República)

El editorial del periódico *La Nación*, del 15 de diciembre plantea que es necesario reconstruir el control y esboza algunas ideas que es importante retomar para reforzar o para aclarar.

Se reconstruye lo que está deteriorado o dañado, pero en el caso del control en Costa Rica no ha ocurrido eso porque más bien hemos venido construyendo un sistema de controles bastante copioso, cuyos componentes orgánicos y funcionales se han diseñado con alguna claridad. En los últimos 15 años, la cantidad de controles establecidos es muy grande comparada con períodos anteriores, e incluso ha ampliado el espectro de derechos y las garantías de ellos para los y las ciudadanas (*Estado de la nación*).

Las competencias en materia de control son bastas, no es necesario más debate político de la tendencia, sino la aplicación de toda esta normativa. El gran reto de nuestro país es tener la capacidad de crear mecanismos de coordinación y armonización de los controles existentes y de sus operadores, pero también es importante tener claro cuál es el rumbo del país, porque en esa medida se orientará la función de control y fiscalización para que se constituya en un garante de que las acciones, programas y políticas públicas responden al modelo de país que queremos, de manera que si no hay claridad o rumbo definido de hacia dónde vamos como sociedad, como Gobierno, como empresa privada, en fin como país, se hace difícil operar los mecanismos de control sin generar vacíos y sin entorpecer el desarrollo que desde el gobierno requiere nuestro país.

Rendición de cuentas. Con respecto a la rendición de cuentas, sin importar su origen, Costa Rica ya cuenta con suficiente normativa para hacer frente al funcionamiento del Sistema de Rendición de Cuentas, por lo que no es conveniente seguir haciendo diagnósticos. Donde hay que trabajar es en el área de las acciones concretas que permitan el verdadero funcionamiento de este sistema: qué estamos haciendo internamente en las instituciones y cómo lo estamos articulando hacia fuera.

Las acciones hasta ahora realizadas están en el campo de la creación de las condiciones facilitadoras para que el Estado y sus instituciones puedan empezar a rendir verdaderas cuentas. Existe un sistema de rendición de cuentas horizontal, o sea, dentro del aparato público, bastante desarrollado, pero que necesita articulación; adicionalmente no existe realmente un sistema de rendición de cuentas vertical, es decir, un sistema que se vincule con el ciudadano, que requiere desarrollo. Ambos sistemas se complementan, ya que no tiene sentido rendir cuentas para guardarlas en escritorios de las oficinas públicas, sino para que la sociedad conozca qué resultados se están logrando, a qué costo y cómo ello le beneficia.

Implementar lo vigente. Por otro lado, si bien es cierto, las instituciones como creaciones humanas, conducidas por humanos, requieren un remozamiento permanente, no es menos cierto que la Contraloría General ha estado en un proceso de revisión a lo interno, por lo que la discusión de la reforma de la Contraloría se inició desde hace algunos años. Este proceso ha venido acompañado con megarreformas de carácter presupuestario, de control interno y de lucha contra la corrupción, es decir, que la discusión sobre un nuevo discurso del control ya ha rendido frutos en materia normativa; nuevamente, no sometamos al país a un largo período de discusión legislativa, cuando lo que se necesita es empezar a implementar la normativa existente. Adicionalmente, creo que debemos tener cuidado con cambios que se propongan porque, sin conocer a fondo el negocio del control y la fiscalización, se podrían estar creando falsas expectativas en los y las ciudadanas haciendo propuestas que pueden funcionar muy bien en otras latitudes, pero no necesariamente sean la respuesta correcta a la conducción de una institución como la Contraloría.

Lo esencial y lo accidental. Sí, hay que revisar las funciones de control y fiscalización asignadas a la Contraloría General, que van desde asuntos como contar entradas a las corridas de toros organizadas en los festejos populares de cualquier municipalidad de nuestro país, hasta fiscalizar los procesos de contratación administrativa más complejos que ha desarrollado el sector público. Sí, hay que revisar las funciones de control y fiscalización asignadas a la Contraloría, que van desde una infinidad de controles previos como certificar si una organización de vecinos es idónea o no para administrar fondos públicos transferidos para financiar cualquier actividad, hasta certificar los ingresos tributarios que dan contenido al presupuesto nacional. Sí, hay que revisar las funciones de control y fiscalización asignadas a la Contraloría General que van desde una gran cantidad de controles posteriores que no logran llegar más allá de la recomendación de destitución de funcionarios o de presentar denuncias al Ministerio Público, pero que no son un verdadero instrumento de lucha contra la impunidad y la corrupción y promueven una rendición de cuentas transparente, por medio de una fiscalización evaluativa, orientada hacia resultados.

Nueva cultura de control. Además, y es algo en lo que la Contraloría ha estado trabajando, es imperativo cambiar la cultura de control en nuestro país. Es tarea laboriosa y paulatina, pero no imposible. La administración pública en general, siente que el control, venga de donde venga, es un obstáculo a su gestión y por lo tanto, se resiste al mismo. No se percibe y a veces, ¿por qué no decirlo?, no se ejerce el control como un medio para que las instituciones logren sus objetivos, para que nuestra sociedad vea sus demandas satisfechas en un medio donde los recursos son cada vez más escasos. El país requiere jerarcas, titulares subordinados y funcionarios y funcionarios en general, con actitudes positivas hacia el control, donde imperen los valores éticos, la integridad, el liderazgo, donde se asuman niveles de riesgo tolerables, donde el interés público prive sobre el personal y donde los controles sean asumidos, con responsabilidad, como un medio para facilitar el logro de resultados esperados para nuestra sociedad. Con este cambio en la cultura tendríamos ganada una buena parte del funcionamiento efectivo del sistema nacional de control, el cual contribuye al sistema nacional de rendición de cuentas.

Debate serio y responsable. Cualquier reforma que se proponga, efectivamente, ha de ser parte de un debate nacional serio y responsable, deben ser reformas que necesariamente contribuyan a la mejora en la calidad de la democracia y en la institucionalidad del país, y le den a la Contraloría un papel claro en el liderazgo a asumir en la conducción del sistema nacional de control y su contribución al sistema nacional de rendición de cuentas. El liderazgo de este último sistema le debe corresponder, en última instancia, al control político ejercido desde la Asamblea Legislativa, el cual no hay que racionalizarlo, sino fortalecerlo, en cuya operatividad la Contraloría, dado su papel de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, debe contribuir generando insumos para que se potencialice y contribuya a mejorar la gestión de las instituciones públicas y, por ende, a lograr un buen gobierno que responda a las demandas ciudadanas.

NUESTRA RESPUESTA INMEDIATA: una agenda todavía inconclusa

San José, 18 enero 2005

Lcda. Marta Acosta Zúñiga
 Contralora en ejercicio
 S. O.
 Vía correo electrónico

Estimada señora Subcontralora:

La saludo muy cordialmente, deseándole salud y éxito en su muy importante y delicada gestión.

Respondo a su invitación del domingo 16 de enero en La Nación para un debate serio y responsable sobre la materia de "control", aunque esta extensa nota –que espero francamente

tenga la paciencia e interés de analizar usted misma en su totalidad para no depender sólo del criterio de asesores o funcionarios de carrera que podrían estar interesados en no darle la importancia académica o técnica que ella amerita- no resulta una excepción de mi parte, pues **durante los últimos 30 años me he preocupado de escribir a los Contralores al inicio de sus mandatos, y durante éstos, haciéndoles ver** cuál marco constitucional y legal superior no ha sido observado por la Contraloría para fiscalizar correcta e integralmente y, sobre todo, para exigirlo del Gobierno y sus instituciones hacia un **Gobierno excelente** a través de una óptima y transparente asignación y ejecución del gasto público vía mandatos que exigían, y posibilitaban, un ejercicio mucho más eficaz en todo sentido del poder político institucional.

Ello implica establecer cómo, consecuentemente, ha carecido dicha Contraloría hasta el día de hoy según mi percepción de analista, de un enfoque holístico y realista –y de las metodologías precisas- para acometer su esencial actividad de fiscalización preventiva y evaluativa que diversos Contralores han enunciado formalmente y de buena fe una y otra vez en el espíritu en que usted claramente lo vuelve a enunciar en su artículo del domingo 16, pero nunca reconociendo que **ello debía –y debe- constituir una explícita actividad de la Contraloría hacia el logro del modelo de país solidario y de bienestar** configurado en la Constitución Política de 1949 y no cualquier otro como con frecuencia ha ocurrido, ya que éste debe ser el Norte de todos en Costa Rica, pero especialmente de quienes prestan juramento al Art. 194.

Esto a su vez implica entender que **la Contraloría tampoco puede, en su vital labor de exigir cumplimiento pleno de ese marco legal superior por parte del Gobierno, ignorar las pautas constitucionales** que marcan con claridad cuál debe ser el objeto y ámbito de exigibilidad en el desempeño de sus propias competencias contraloras. No tomar debida nota de esto ha llevado, a mi juicio, a que la Contraloría ejercite dichas competencias pero de una manera muy desarraigada de esas sustanciales pautas mayores o macro que obligaban –y obligan- a una determinada estrategia de fiscalización, no cualquiera según el Contralor de turno, para cumplir con su competencia constitucional. Y ha llevado también, y esto lo digo con base en mis propios estudios de normas, reglamentos y dictámenes de la Contraloría, a inventarse las “pautas” que a funcionarios de la Contraloría con experiencia pero sin estudiar ni reconocer este Norte constitucional y legal superior, se les ha ocurrido a veces con base en textos foráneos o proclamas “contraloras internacionales”, o con base en fuentes muy “técnicas” y abstractas sobre control o fiscalización, sin importarles la cultura política histórica que todavía agobia los comportamientos reales del costarricense.

Esto es grave, pues ello ha generado numerosas normas y procedimientos por parte de la Contraloría que han sobrecargado durante toda una vida la paciencia y la capacidad de asimilación y de trabajo de los cientos de “ejecutores” en la Administración activa que muchas veces cumplen con los requerimientos complejos y multitudinarios de la Contraloría, inclusive para los propios PAOs, por formalidad pero no por convicción ni con verdadera destreza “ganada” en tal ejercicio técnico. **Las metodologías mismas que la Contraloría impone** para elaborar dichos PAOs y los presupuestos anuales, compiten en complejidad y “detallismos” con las que MIDEPLAN ha pedido para formular planes regionales y que fueron objeto de gran crítica el año pasado por la misma Contraloría en su Informe de medio año sobre la “política de lucha contra la pobreza” del Gobierno.

El agravante de todo esto es que, en la praxis de la “ejecución” presupuestaria cada año, puede verificar en diversos momentos que los propios técnicos de la Contraloría encuentran muy difícil darle seguimiento y monitoreo, y evaluar fáctica o realmente, el grado de ejecución y éxito de todos esos PAOs y presupuestos, pues las instituciones producen y entregan documentos tipo “mamotretos” que casi ningún ser humano por capacitado que esté en la Contraloría, es capaz de “controlar y evaluar” uno a uno a lo largo de cada año como para que el país tenga certeza de que tal complejidad de requerimientos de información por la Contraloría, realmente están ayudando a que cada institución se esté viendo comprometida por ésta a cumplir con lo programado en esos PAOs. Menos aun, se constata si ello está llevando en la vida real a una eficacia en el logro de objetivos institucionales, y **sobre todo de objetivos de índole sectorial y regional como**

veremos abajo, que son los objetivos que no existen o que no se dan, y que la Contraloría no exige siendo los objetivos gubernativos que sí permitirían llegar a la mejor solución de todos y cada uno de los problemas nacionales.

Lo real y usual, doña Marta, es que cada gobernante que llega –o cada partido político en período electoral- se “diseña” ideales de país casi siempre desarraigados de ese modelo sustancial y extraordinario en la CP, o no los toman en cuenta para nada, llevando ello a proponer “estrategias” de desarrollo, o políticas públicas y a la adopción de programas que determinan la asignación del enorme gasto público y que, desde ese mismo origen **condenan al país a presenciar una vez más un festín de ocurrencias** desarticuladas que, conjuntamente con la proverbial improvisación con que también cada gobernante y sus asesores inmediatos organizan su ejercicio del poder político-institucional superior desde la Presidencia misma, llevan más bien a claros despropósitos que tanto daño le han hecho al país, **sin que la Contraloría se haya constituido en ese bastión infranqueable** que exija respeto al juramento constitucional que todos han hecho de cumplir con la Constitución y las leyes, pues es lo que menos cumplen todos ya en la praxis de sus cargos. Ello producto de que, lamentablemente, **nadie tampoco parece prepararse para ello en serio** desde sus válidas aspiraciones y derecho ciudadano de concursar para esos cargos públicos superiores en la conducción del país.

Más bien, usted en su artículo enuncia cuán “... importante es tener claro cuál es el rumbo del país, porque en esa medida se orientará la función de control y fiscalización para que se constituya en un garante de que las acciones, programas y políticas públicas responden **al modelo de país que queremos** (mi énfasis, no está en su artículo), de manera que si no hay claridad o rumbo definido de hacia dónde vamos como sociedad, como Gobierno, como empresa privada, en fin como país, se hace difícil operar los mecanismos de control sin generar vacíos y sin entorpecer el desarrollo que desde el gobierno requiere nuestro país”.

Opino, doña Marta, que en tal aseveración hay una evidencia objetiva que respalda mi anterior afirmación la cual reafirmo a lo largo de esta nota, en cuanto al **error filosófico, estratégico y jurídico-político de no estar claros en el país, sobre todo la Contraloría**, que antes de definir hacia dónde “queremos ir” ya ha habido una obligación para todos, desde 1949, de saber “adónde debíamos haber llegado” y “dónde debíamos estar” hoy, en este año 2005, si hubiéramos reconocido responsable y colectivamente lo que el Constituyente instauró como un modelo-país. **Esta es la enorme falta de cumplimiento sobre todo, que señalo de la Contraloría General de la República**, pues su obligación todo este tiempo era la de exigir del Gobierno y de todos en el país **el acatamiento a las disposiciones constitucionales y legales que, impactando la racionalidad misma del gasto público, configuran un modelo-país, de Estado y de sistema político** que no ha funcionado como he dicho, por falta de apego a la CP por quienes gobiernan, y por falta de exigibilidad por el organismo llamado a fiscalizar y hacer cumplir todo ese tinglado constitucional-legal, mas también por el órgano llamado a ejercer un control político integral, consistente y proactivo sobre el Gobierno y sus instituciones, o sea la Asamblea Legislativa.

Debo reconocer sin falsas humildades que no he logrado hasta ahora que ningún Contralor me haya prestado la suficiente atención y haya asumido la actitud, visión, liderazgo y metodologías a mi juicio correctos. **El perjuicio, lamentablemente, ha sido para el país, no para el suscrito** salvo en lo que significa la angustia propia que experimento como un costarricense y especialista en estos temas que sabe tener razón en muchos aspectos debido a la solidez de sus análisis y enfoques sobre estos asuntos, y que ha visto pasar el tiempo sin haber tenido eco ni en la Contraloría ni por parte de otros analistas o líderes. **Tristemente acumulo y acumulo, eso sí, evidencia muy “rica” del daño enorme para el país** provocado por esta falta de interés o conciencia colectiva sobre estos problemas fundamentales que no nos dejan avanzar consistentemente como sociedad tal y como podíamos haber avanzado, y avanzar aun sin esperar a cambios constitucionales radicales que serán difíciles de lograr de todos modos, aunque sobre el “hacia dónde ir” tengo elaboradas tesis publicadas con justificaciones de fondo que, entonces sí, constituyen un campo de especulación modelística o propositiva que cualquiera puede asumir.

Pero, no se puede hacer lo mismo con respecto al país que teníamos que instrumentar según la CP vigente de 1949.

Le escribo ahora como ciudadano estudioso de estos asuntos, primero tomando debida nota de la coyuntura de elección de un nuevo Contralor que el país encara para el largo período de siete años, lo cual nos obliga a reconocer que en ese período **se cubrirán tres Administraciones gubernativas y que ello posibilita, teóricamente hablando, una intervención inteligente, visionaria y sostenida de la Contraloría** para ayudar a enderezar y ordenar este país, simplemente sabiendo exigir como tiene que hacerlo y debe hacerlo sin excusas de ningún tipo, que los gobernantes reconozcan y cumplan con aquellos mandatos constitucionales y legales que, afectando el gasto público, permitirían un mucho “mejor gobierno” en todo sentido aun en ausencia de cambios radicales o “heroicos” en nuestra Constitución Política; y segundo, tomando debida nota de lo que considero su posición pública sobre la situación del país y de la Contraloría en “materia de control” dada a conocer en ese artículo en La Nación. Tercero, le escribo **convencido de que la Contraloría aun no avanza en este sentido** pues no ha mostrado –desde mi punto de vista de analista- la incorporación de ningún nuevo enfoque y métodos que subsanen al día de hoy sus prácticas ordinarias de toda una vida en materia de fiscalización preventiva y evaluativa sobre el gobierno, sus instituciones y el conjunto de municipalidades. **Pretendo demostrarle con sumo respeto y respaldo analítico en esta nota, el por qué de esta aseveración tan crítica.**

Tengo clara y directa noción de esto, por cuanto en octubre del 2001 impartí varias charlas *ad honorem* a decenas de profesionales de ese organismo y elaboré un documento vía el PNUD sobre las vinculaciones de la Ley No. 8131 -que no había sido publicada aun- y la Circular No. 8270 de agosto del 2000 de la CGR, y lo entregué al entonces Contralor y a muchísimos funcionarios, con **análisis muy críticos y propositivos sobre tales incumplimientos funcionales y legales de la Contraloría, que intentaban contribuir a subsanar esas debilidades conceptuales, metodológicas y analíticas históricas suyas** en términos que muchísimos de esos valiosos funcionarios –incluidas algunas Gerentes de Área- consideraron entonces novedosos y deseables, pero que a la vez encontraban de difícil asimilación y aplicación producto de sus históricas prácticas en la misma Contraloría y por su “distinta” formación disciplinaria. **Creían, sin embargo, que con la debida capacitación o liderazgo, podrían asimilarlos y ponerlos en operación** para con ello mejorar radicalmente sus fiscalizaciones preventivas y a la vez evaluativas, y con ello el desempeño del Gobierno y sus instituciones. **En diciembre del 2002** repetí las charlas y los intercambios con otro enorme grupo de fiscalizadores, esa vez invitado por don Walter Ramírez, Gerente de la DFOE.

Por todo esto, me siento motivado y comprometido con el personal profesional de la Contraloría pues sé que pueden servirle mucho mejor al país. Y confiaría en que ahora, bajo su liderazgo apropiado mientras se elige al nuevo Contralor y aun después, ellos puedan crecer sustancialmente en las que considero nuevas visiones, enfoques y métodos de trabajo para cumplir con ese mejor servicio al país.

Con el ánimo de contribuir a superar precisamente los enfoques, métodos y comportamientos que francamente considero seguirán impidiendo que la Contraloría pueda exigir como ha debido todo este tiempo desde 1968 con la Ley de Planificación Urbana y sabiendo que el tiempo es oro y no conviene esperar a la elección de Contralor por cálculos de ningún tipo, entro **al debate serio y responsable a que usted invita**, con la claridad elemental de que es usted la Jerarca en ejercicio y puede ciertamente, bajo circunstancias que no son imposibles de capitalizar, resultar electa Contralora por la Asamblea Legislativa. Quiero así ser oportuno según mi sentido del compromiso intelectual y cívico para con el país, y contribuir deseablemente a enriquecer ahora mismo su visión de Jerarca contralora.

Lógicamente, doña Marta, creo que **este debate amerita ser compartido con todos los legisladores y con otros analistas y centros de estudio, pues lo que está en juego para el país** tiene que ver con las posibilidades de que **Costa Rica sobreviva y avance con éxito** en su desarrollo integral constitucionalmente configurado, o siga estancada y retroceda en el concierto

mundial de las naciones, con los graves perjuicios reales para la población. **La Contraloría tiene, a mi juicio, que marcar una diferencia en este derrotero no importa quién esté en la Presidencia de la República cada cuatro años.** Y, de esto trata mi contribución presente al debate que usted solicita.

1. Mi punto de partida es, precisamente, las muchas afirmaciones que usted hizo en ese artículo y que seguramente reflejan lo que la Contraloría como institución está pensando y haciendo.

En mi criterio de estudioso del fenómeno público costarricense y latinoamericano, ello podría seguir resultando insuficiente y no evitará que siga la Contraloría gravitando con esquemas que no tienen el necesario arraigo en el modelo constitucional de país y Estado consagrado en la CP vigente, perfeccionado en varias leyes superiores que no son reconocidas en su artículo y que sé la Contraloría como tal tampoco ejercita para una mejor fiscalización suya y de una mayor exigibilidad sobre el gobierno. Todo esto constituye un vacío muy grande pues sostengo, como tesis discutible pero bien sustentada, que **no puede haber una efectiva fiscalización** que provoque una real rendición de cuentas, **sin considerar esas pocas leyes superiores** cuyo impacto positivo sólo puede lograrse con sustento en una rigurosa interpretación y aplicación complementarias de las mismas, que la Contraloría no ha todavía intentado a fondo, ni siquiera en su reforma activada creo que desde 1999, sobre todo porque no se ha tomado debida nota de las implicaciones para cualquier proceso de cambio real y profundo la naturaleza real de esa cultura política de origen colonial de que hablo, la cual todavía nos gobierna en sus peores manifestaciones y debilidades, y que constituyen la peor contrapartida a los constantes clamores en el país por más transparencia y rendición de cuentas.⁵⁰

Hablar irrestrictamente de “sistemas” de “esto y lo otro”, sólo oscurece el panorama nacional dominado por tantos diletantes y firmas consultoras extranjeras y nacionales que promueven y mercadean “enfoques genéricos” para gobiernos y empresas privadas como si fueran intercambiables, como si los fenómenos fueran semejantes y admitieran soluciones idénticas. **Ha sido así en materia de reingenierías**, procesos y subprocesos derivados de éstas, polifuncionalidad, servicio al cliente -¿los pobres que atiende el IMAS, son clientes de éste como si lo fueran de la Coca Cola o del Hotel Tambor, o son beneficiarios o usuarios con derechos constitucionales a ser tutelados y servidos por todo el Estado, cuya atención debe ser sociopolítica y legalmente meticulosa, y no mercantil?-.

Comenzando porque en teoría y praxis de sistemas, en Costa Rica los hay de todo tipo en el contexto público, sin ninguna jerarquización entre sí y sin subordinarse a los que debían ser sistemas mayores constitucionalmente sustentados –como el de dirección y planificación, basados en la Ley General de la Administración Pública, LGAP, de 1978 y en la de Planificación No. 5525 de 1974, según veremos abajo, pero que la Contraloría no ha reconocido ni exigido hasta hoy día (a menos que usted me indique lo contrario, lo cual me daría mucha alegría). Y, **la mayoría de ellos disfuncionales o inactivos**, precisamente porque desde su mismo diseño nacieron muertos producto de confusos sustentos conceptuales y jurídicos, sin que la Contraloría tampoco haya hecho absolutamente nada en todos estos años para reconocer, entender y exigir la activación constructiva o la revisión de estos enredos producto de la improvisación de diseño “administrativo” en que incurrimos constantemente en el país.

2. Me parece en tal sentido, que **los “componentes orgánicos y funcionales” del control** en Costa Rica como usted escribe, **ciertamente están diseñados con tanta claridad que, según este servidor, ya conceden a la Contraloría el liderazgo** que usted en el artículo innecesariamente pide que “se le otorgue”.

⁵⁰ Puede consultar mi propio trabajo *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales, No. 125, FLACSO, San José, junio 2002.

El problema según lo veo, es que la Contraloría sigue valorando y aplicando ese “control” desde el punto de vista de las auditorías internas de instituciones particulares, o lo ejercita ella misma pero no de manera preventiva e integral según explicaré abajo; además, **no lidera la Contraloría a aquellas auditorías internas** para que actúen con VISIÓN SECTORIAL Y REGIONAL en el cumplimiento de su misión según la Ley No. 8292, es decir reconociendo los insumos de políticas gubernativas superiores que deben darse para “ordenar” en el mejor espíritu del Art. 99 de la LGAP, los “procesos internos de dirección” de cada ente para que lo que haga cada uno realmente se sume orgánicamente a lo que hacen los demás y se logren así desempeños interinstitucionales coherentes dirigidos a poblaciones meta comunes y a prioridades conjuntas, cosa que al día de hoy no sucede en ningún campo de actividad gubernativa; pero sobre todo, **tampoco ejercitan la Contraloría ni las auditorías internas ese control desde el punto de vista sociopolítico y administrativo** con que corresponde entender y analizar los de por sí intrincados y complejos procesos públicos.

Creo que su referencia en el artículo citado de que “hemos venido construyendo un sistema de controles bastante copioso, cuyos componentes orgánicos y funcionales se han diseñado con alguna claridad...(y) en los últimos 15 años la cantidad de controles establecidos es muy grande comparada con períodos anteriores... el gran reto en nuestro país es tener la capacidad de crear mecanismos de coordinación y armonización de los controles existentes y de sus operadores...”, refleja otro problema de concepción y praxis histórica de la Contraloría que no constituye ahora un cambio de rumbo, sino una reiteración de ese comportamiento institucional. Me refiero a que si algo anda mal en este país, es el “control descontrolado” imperante, es decir que se salió del cauce de la racionalidad, la conveniencia y la técnica requeridos por cada uno de los derechos de los habitantes en la Constitución para su más eficaz tutela y prestación por el Estado. La Contraloría, por su inacción y falta de enfoques en cuanto a exigibilidad, ha contribuido a ello. **La Contraloría no hace las leyes, pero podría asesorar a la Asamblea Legislativa** para que su producción legal sea más racional y dinamizadora de la acción del Gobierno. Puede también ser celosa en cuanto a los excesos en que los gobiernos incurren reglamentando leyes.

Esto es particularmente álgido en lo que respecta al contenido reglamentista de tantas leyes mas también al excesivo procedimentalismo y tramitología en que jerarcas y funcionarios “ejecutores” acaban incurriendo al reglamentar las leyes y al detallar aun más tales reglamentos, vía “manuales” de trámites y procedimientos, que muchísimas veces **van más allá del espíritu y letra de las leyes** **ñ que nadie, ni la Contraloría ni la Defensoría de los Habitantes**, hagan nada por detener tal empecinamiento en hacerle la vida difícil al habitante de este país. **El incumplimiento notorio de la misma Ley de Simplificación de Trámites No. 8220 de febrero del 2002**, es muestra contundente de ello por cuanto después de tres años de su promulgación todavía hoy los empresarios y usuarios en todo campo de actividad siguen indefensos ante los excesos del reglamentismo de las instituciones, **los cuales afectan el cumplimiento efectivo de sus derechos constitucionales e inhiben al Gobierno mismo de ser más diligente y oportuno en su tutela de esos mismos derechos**. Sobre todo: no tenemos la menor duda de la incidencia que esta obsesiva labor reglamentista en el Poder Ejecutivo tiene sobre las claras normas constitucionales que disponen la racionalidad que debe distinguir el gasto público en su asignación y ejecución, tanto por parte de las competencias otorgadas al Poder Ejecutivo como a la Contraloría en materia de fiscalización.

El anterior problema cobra particular relevancia en materia de contratación administrativa, en la que ciertos “legalismos” excesivos sobre todo en la LGAP más que en la propia Ley de Contratación Administrativa, resultan de pernicioso efecto pues todos, inclusive la Contraloría, tienen que atenderlos por fuerza de ley, sin que su propia voz experta surja para cuestionar y renovar más que para “paralizar”, los procesos administrativos asociados que debían ser más expeditos y no frenarse sólo por legalismos que considero obsesivos y exagerados en esa misma LGAP sin que nadie los haya cuestionado hasta ahora, salvo el suscrito. **Si la Contraloría no interviene oportunamente para sanear y expeditar** vía reglamentos propios o para solicitarlos del Poder Ejecutivo en un afán de colaboración con el país que no está prohibido constitucional ni legalmente –esto no sería coadministrar en modo alguno-, o para solicitar de la Asamblea

Legislativa correcciones legales sólidamente sustentadas en su experiencia contralora de todos los días, ¿quién más lo podría hacer con la fuerza y justificación que sólo la Contraloría puede ejercitar en este campo de la contratación administrativa, y en otros de importancia parecida?

La Ley de Concesión de Obra Pública prácticamente no se ha aplicado, y la CGR tampoco ha intervenido con toda su masa crítica y experimentada de funcionarios para ayudar al Gobierno y a la Asamblea a identificar las rigideces existentes en ella y lo que podrían ser salidas novedosas, serias y contrapesadas para agilizar y posibilitar lo que fue una voluntad legislativa en procura de más y mejores servicios de interés público pero vía capitales y acciones privadas.

Inclusive, la normativa sobre “control” no puede ser cabalmente interpretada y aplicada con éxito si no se reconoce que la fiscalización preventiva y evaluativa tiene que darse sobre las decisiones y acciones a cargo de un determinado jerarca o director, según su ámbito institucional de responsabilidad.

Mientras la Contraloría no reconozca, desde este punto de vista, que un Ministro tiene una competencia sectorial de rectoría política claramente reiterada por la Sala IV para ordenar, en el ámbito interinstitucional de un sector y de su proyección territorial o regional, la actividad de los entes dirigidos, imponiéndoles metas y tipos de medios, y para vigilar su cumplimiento e intervenirlas bajo pautas que la misma Ley General de la Administración Pública establece -aun sin incorporar todavía en la discusión el Título X de responsabilidades administrativas de la Ley No. 8131-, **no se avanzará correctamente en la exigencia de cuentas** que hará que un ministro finalmente las rinda a la Contraloría y a la misma Asamblea Legislativa (Art. 121.24), pero no sólo sobre su ministerio, sino sobre el conjunto de otros ministerios y entes autónomos que manejan actividades propias de su sector de actividad, y en su proyección territorial o regional. **Y esto puede hacerlo ya la Asamblea sin tener que reformar la Constitución** para que los presupuestos de entes autónomos sean aprobados por ella.

Si bien el Art. 11 de la CP no aclaró en detalle esta situación descrita previamente pues remitió el perfeccionamiento de la norma a “la Ley”, sí lo hacen la LGAP, la Ley de Planificación Nacional y sobre todo la Ley No. 8131, las cuales tienen que ser convergentemente interpretadas en el contexto de ese Art. 11 constitucional en el riguroso sentido que enuncia la misma LGAP en su Art. 10.2 en cuanto a coherencia y consistencia entre normas legales.

A pesar de que la Contraloría por primera vez reconoció la relativa importancia de estas tres leyes en su Memoria Anual 2002, pareciera que fue sólo por citarlas, pero no lo hizo con la profundidad con que debían por esfuerzo e iniciativa propios. En adición, aquel trabajo del PNUD entregado a fines del 2001 a tantos profesionales de ese organismo como le dije arriba, apoyaba tal esfuerzo interpretativo. **El hecho escueto es que la Contraloría no ha dado ese paso ni siquiera desde el 2001**, y es mi constatación diaria que las instituciones siguen a la libre, sin que se les exija que tienen que organizarse sectorialmente y que tienen que demostrarlo fehacientemente en sus PAOs y presupuestos según la LGAP y la Ley de Planificación Nacional, y que tienen que reproducir esa capacidad sectorial en cada región de desarrollo, inclusive en cuanto a sus formulaciones presupuestarias.

Enfrentar y superar **todo esto, sostengo, acrecentaría la disciplina social de políticos y funcionarios mas también del habitante del país sobre todo en lo que son sus grupos y líderes representativos, superaría el chabonismo** en la forma de dirigir y planificar hoy los recursos y acciones públicos, haría más transparente el desempeño de todos, y mejoraría radicalmente los bienes y servicios que el Gobierno hoy presta tan malamente sin resolver ningún problema a fondo y “para siempre”, y sobre todo superaría definitivamente las malas prácticas que hoy hacen posible la atolondrada y desarticulada definición de políticas públicas y el diseño y manejo de tantísimos programas con recursos suficientes pero sin norte alguno al interior de muchas instituciones y entre éstas. **Así no se debe gobernar, o dejar que se gobierne.**

Recuerdo que el Dr. Justo Aguilar Fong, Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR y este servidor, dejamos en poder suyo en octubre del año pasado un proyecto en que la invitamos a participar, sobre rendición y exigencia de cuentas. Se trató de un trabajo de gran contenido jurídico y técnico que aspiraba a ayudar a la Contraloría a reconocer, estudiar y comprender mejor todos estos conceptos, mecanismos, sustentos jurídicos e institucionales para respaldar una nueva visión y práctica sobre fiscalización preventiva y evaluativa.

Reconozco a juzgar por lo que veo y analizo todos los días, y su propio artículo en La Nación que no hemos logrado influir sobre la Contraloría en esto aun. Lógicamente se puede, y resulta necesario, debatir sobre **cuál es la conveniencia pública para el país de que ello sea así, es decir como nosotros planteamos que debe ser,** o sea debatir en serio el tema de **cuánto daño o no se le hace realmente al país prestando o no atención a los incumplimientos** constitucionales y legales que el suscrito ha denunciado desde hace tantos años, sobre todo por parte del órgano superior que debe fiscalizar y exigir que ello no ocurra por parte de los “operadores superiores” de la Administración activa. **Podría estar equivocado ciertamente, pero querría entonces conocer la evidencia objetiva de los argumentos en poder de la CGR** en tal sentido, pues hasta ahora he sostenido pública y documentalmente que dicho organismo ha incumplido y ha sido negligente, pero no he recibido una sola respuesta aclaratoria, o refutación. Ello exige tener claro si se nos da razón, en cuyo caso la Contraloría debería haber cambiado radicalmente, o deberá cambiar de inmediato, sus enfoques y métodos. **O, se nos debe demostrar lo equivocados que hemos estado durante estos últimos 30 años,** en cuyo caso buscaremos “mejor vida” en otros campos del análisis de los fenómenos públicos del país. La problemática del país da para muchos más esfuerzos investigativos.

Lo que no es correcto, doña Marta, es que la Contraloría nos siga dando la callada por respuesta, pues como ciudadano primero, y como académico estudioso de estos asuntos que se ha esmerado durante tanto tiempo para ayudar a la Contraloría a tener un mejor panorama en el campo de su competencia después, no se me puede no seguir dando una respuesta concreta. **Me cobija en todo caso un derecho constitucional** consagrado en el Art. 27 de la CP, y le denuncio por este medio que hasta ahora nunca se me ha satisfecho por la Contraloría, ni por Contralores ni por funcionarios a quienes he interpelado directamente. **No soy persona de “pleitos” por supuesto sino de ideas y acciones de buena fe,** y por ello no he acudido antes a instancias superiores para exigir esas respuestas confiando en que “cada vez” se me iban a dar. Este debate que usted ha solicitado, debía reivindicar esa falta histórica de respuesta de la Contraloría a mis múltiples interpellaciones y planteamientos críticos y propositivos, y **por ello me inscribo en él solícito y entusiasmado.**

3. Por otro lado, los “operadores” en el control que usted refiere, me parece que han de ser considerados más allá de los individuos con cargos en funciones estrictas de “administrar controles”, y son a mi juicio de tres tipos: i) quienes toman decisiones en distintos ámbitos institucionales –un ministro rector las debe tomar en el ámbito sectorial y regional, por encima de cada institución particular-, ii) quienes ejecutan también en distintos planos y ámbitos, y iii) quienes deben coadyuvar en el control y evaluación de tales decisiones, acciones y procesos, tanto a lo interno de cada ámbito como sobre la Administración activa en su conjunto.

El control interno integralmente considerado, no se agota 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. La Auditoría 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, la 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 casi nadie lo entiende 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, es el punto que deseo hacer, no tiene 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 exige como debe al Gobierno para que se reordene según el marco legal vigente, **seguirá haciendo irremediablemente más de lo mismo** y nunca 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, sostengo que no conviene al país.** Si no logra la Contraloría organizar a dichas auditorías 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, es mi punto, 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.

Tales políticas no existen en la praxis salvo quizás muy globalmente en el Plan Nacional de Desarrollo, 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 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 mi 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 es el Consejo Social, pero **la Contraloría también dio por buena su existencia** y no lo cuestiona como debió, y como debe aun, 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.

4. Opino respetuosamente, doña Marta, que lo que usted dice de que la discusión “sobre un nuevo discurso del control ya ha rendido frutos en materia normativa”, no refleja la realidad como yo la leo: **mientras la Contraloría no se decida a reconocer, adoptar y ejercitar** explícitamente la normativa sobre dirección y planificación públicas normadas en las leyes que he referido arriba, **y los macro conceptos de sector y región derivados de ellas, no avanzará significativamente**, sino que se encontrará empantanada en apreciaciones carentes de un marco conceptual y jurídico de fondo y realista. Y esto es muy grave, pues es lo que ha venido haciendo la Contraloría en las últimas cuatro décadas por falta de ese marco conceptual que le permita reconocer la riqueza y obligatoriedad para el ejercicio de sus propias competencias, de ese marco constitucional y jurídico superior que refiero.

5. **En cuanto al concepto de control**, conviene entender que 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 consustancial al ejercicio de funciones directivas. Es cierto que hay en el país una cultura política de origen colonial que inhibe al tico de rendir y exigir cuentas, así como de controlar y evaluar. **No somos nada transparentes** ni nos gusta que nos escudriñen en nuestras “intimidades laborales”, sobre todo en la función pública. **La Ley No. 8131 introduce conceptos claros de evaluación de resultados que, sin embargo, no pueden verse divorciados** de los conceptos y competencias mayores de dirección en la LGAP y de planificación en la Ley No. 5525, pues aquellos seguirían resultando insuficientes por imprácticos o incompletos.

Estos conceptos de dirección y planificación, sí constituyen un natural “sistema” –y 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 esto. La Contraloría debe exigir también del Gobierno que no improvise más en este campo.

Sabemos que hay controles de controles, doña Marta, y la “vigilancia integral” sobre el desempeño y resultados que el Poder Ejecutivo tiene que aplicar para cumplir con el mandato constitucional del Art. 140.3 y 140.8 a nivel macro de las relaciones del Poder Ejecutivo con el resto de la Administración, **la Contraloría no parece haberla entendido ni exigido como debía en su condición de órgano rector del “sistema”** u ordenamiento de control y fiscalización superiores 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”.

En su artículo usted indica en un punto que “hay que revisar las funciones de control y fiscalización asignadas a la Contraloría... que van más desde una gran cantidad de controles posteriores que no logran llegar más allá de la recomendación de destitución de funcionarios o de presentar denuncias al Ministerio Público, pero que no son más un verdadero instrumento de lucha contra la impunidad y la corrupción y promueven una rendición de cuentas transparente, por medio de una fiscalización evaluativa, orientada hacia resultados”, reconozco un gran deseo de superar enfoques y prácticas ineficaces en boga en la Contraloría. Pero, sugiero que revisen muy bien conceptos imperantes sobre “fiscalización evaluativa”, pues **si ésta significa impulsar aun más la idea de “Contraloría de segundo piso”, aviados estaremos en el país.**

Lo “evaluativo”, doña Marta, sostengo que no resulta 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 y regiones”, y los ministros asumen la responsabilidad de dirigir como rectores sectoriales los grupos de instituciones a cargo de prestaciones vinculadas a derechos constitucionales, que sólo unitaria e integralmente pueden satisfacerse plenamente y no por acciones institucionales divorciadas entre sí.

La fiscalización preventiva exige un esfuerzo de análisis estratégico evaluativo precisamente por sectores y regiones, que la Contraloría no practica al momento de valorar y aprobar los PAOs y los presupuestos anuales, pues desde este momento cada año los resultados previstos por el Gobierno y las instituciones muchísimas veces muestran distorsiones y omisiones enormes, 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”, de procesos interinstitucionales que su Ley Orgánica le autoriza (Arts. 22, 25 y 28, entre otros).

7. Cuando usted menciona en su última parte del artículo que “el liderazgo de este último sistema – referido al sistema nacional de rendición de cuentas- le debe corresponder al control político ejercido desde la Asamblea, el cual no hay que racionalizarlo sino fortalecerlo”, y que “le den a la Contraloría un papel claro en el liderazgo a asumir en la conducción del sistema nacional de control”, creo que **hay una confusión de términos** que resulta preocupante.

Al contrario de lo que usted opina, creo que **el control político que la Asamblea debe desplegar, no tiene desarrollada** una sustentación conceptual ni operativa que se corresponda con la tarea constitucionalmente definida en el Art. 120.24. Tampoco le ha hecho ver la Contraloría, pues ella misma no tiene esta visión, que **de derecho y hecho ya puede y debe exigir cuentas sobre ministros en calidad de jefes de los ministerios y también en calidad de rectores** de grupos de instituciones autónomas de manera que den cuenta clara y concreta sobre cómo sus “directrices emitidas” han orientado correctamente las políticas, acciones y presupuestos de tales conjuntos de entes hacia resultados que impacten unitaria e integralmente a una misma población objetivo.

Además, el pedir en su artículo que “le den a la Contraloría un papel claro en el liderazgo ... del sistema nacional de control...” refleja como dije al inicio de esta nota, la gran omisión que he señalado públicamente de la Contraloría durante toda una vida, pues **tal afirmación implica no reconocer que ese papel de fiscalización de la acción de gobierno ya lo tiene la Contraloría** no sólo en sus mandatos constitucionales y en su Ley Orgánica, sino en lo que es su obligación de entender y exigir el ordenamiento y desempeño del Gobierno y todas sus instituciones de acuerdo a claros parámetros, mecanismos e instrumentos definidos en la LGAP, la Ley de Planificación Urbana y la Ley de Planificación Nacional, la Ley No. 8131, la propia Ley No. 8292, y sin duda el Código Municipal, todos los cuales lógicamente requieren el tipo de interpretación articulada que el suscrito ha reclamado, y propuesto, durante tanto tiempo.

Estoy dispuesto y disponible para reunirnos cuando guste para discutir a fondo y con tiempo todas estas implicaciones conceptuales e instrumentales que harían de dicho organismo un factor vital en la transformación inmediata del **Estado costarricense para que haga más con los mismos recursos actuales y así satisfaga de mucha mejor manera los derechos de los habitantes** tan cumplidos a medias precisamente por las erraticidades que tanto nuestros gobernantes como la Contraloría y la Defensoría de los Habitantes, muestran década tras década al no saber precisar cuáles incumplimientos legales mayores, y cómo, inciden en un desempeño tan errático y desarticulado de nuestro aparato gubernativo.

Sabe usted que estos planteamientos críticos y propositivos, constan en el cuestionario en poder de la Comisión de Nombramientos de la Asamblea Legislativa que entregué para el anterior concurso público para Contralor en abril del 2004. Todos, sin excepción, siguen siendo válidos pues tengo fundamentada evidencia de que las cosas no han cambiado en aquello que al menos yo considero esencial, en los últimos meses hasta el presente, a juzgar por las publicaciones periodísticas sobre el trabajo reciente de la Contraloría, y por este último artículo suyo en La Nación, a menos que hayan quedado cuestiones sustanciales y de envergadura sin decir por limitación de espacio.

7. El control, al fin de cuentas, constituye como usted dice un punto débil tanto por parte de los “operadores” que deciden y no controlan ni evalúan para el mejor beneficio de su propia gestión. Yo agrego que es débil también por parte de **la Contraloría pues ésta no fiscaliza integralmente como tiene que hacerlo, ni asesora a la Asamblea** para que ésta pueda controlar políticamente mejor al Gobierno pero dentro de ese marco jurídico superior que, conceptualmente bien desarrollado como creo que he logrado hacerlo al través de los años, tendría un impacto inmediato muy beneficioso para el país.

Tengo el compromiso intelectual y cívico de seguir insistiendo, inclusive acudiendo a la Sala IV si es necesario para lo cual estoy preparándome plenamente pues no soy una persona pven y quisiera ver materializadas mis legítimas inquietudes ciudadanas e intelectuales mientras tenga aliento-, en la necesaria rectificación de visiones, actitudes y comportamientos que impiden que el país esté, por lo menos a partir de una Contraloría vigilante y agresiva en la exigibilidad sobre el Gobierno que la Constitución y las leyes le permiten e imponen, mucho mejor de como está hoy.

Es cuestión de saber exigir cuentas como se puede y debe, y corresponde a la Contraloría hacerlo sin necesidad de más leyes o “apoyos políticos” adicionales.

Espero que estos comentarios encuentren terreno fértil ahora y que usted, señora Contralora en ejercicio, preste la debida atención a mis insistentes y bien fundamentados argumentos y críticas a lo que la Contraloría sigue sin hacer bien, y **pueda con apoyo en algunas de mis ideas clave al menos y sin tener que esperar a la elección de Contralor, constituirse YA en la líder** que se requiere para que con la buena masa crítica de funcionarios con que hoy cuenta, pueda lograrse una mucha mejor exigibilidad de cuentas en todo sentido, pero sobre todo en cuanto a que el Gobierno cumpla como tiene que hacerlo en la tutela y prestaciones necesarias para hacer una hermosa realidad la satisfacción plena de los derechos constitucionales del habitante.

Creo que la situación de Costa Rica y el enorme papel que corresponde a la Contraloría General de la República para que todos podamos ver el sol claro, ameritan su máximo interés y mi mayor disponibilidad académica en estas materias.

Muy atento y seguro servidor,

Johnny Meoño Segura
Catedrático UCR
Escuela Ciencias Políticas, ECP, Profesor
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, IICE, Investigador Asociado
Observatorio del Desarrollo, OdD, Investigador Asociado
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP, Investigador Asociado

Cc: Señores Diputados y Señoras Diputadas
Diversos analistas, académicos, centros de estudio, comunicadores

ANEXO 3: Los criterios *clave* para producir las necesarias estrategias y políticas públicas integradas, integrales y unitarias en materia de lucha contra la pobreza extrema. SU DESEABLE Y HOMOLOGADA NOMENCLATURA PRESUPUESTARIA Y PROGRAMÁTICA⁵¹

(NOTA METODOLÓGICA: la presente transcripción está encaminada a que el lector tenga clara nuestra noción de políticas públicas articuladas con gasto público. En el ítem 3. en la última página de este Anexo 3, podrá verificar la técnica o método que proponemos: identificar todos los programas presupuestarios relacionados con lucha contra la pobreza y derechos de niños y adolescentes en el espíritu y letra del Código Nacional de la Niñez y Adolescencia, y homologarlos con la misma nomenclatura).

Según anticipamos, los criterios clave a no perder de vista para el diseño del “mejor modelo” o escenario deseable y viable de estrategias y políticas, son:

- a) **la articulación de los conceptos de *familia en situación de pobreza extrema* con el de *protección de los derechos de niños y adolescentes* según el Código de Niñez y Adolescencia y la Ley Orgánica del PANI,**
- b) **la activación plena de los procesos, potestades y mecanismos de dirección y planificación legalmente sustentados y disponibles en Costa Rica para una MAS EFECTIVA “administración política del desarrollo” por parte del Estado, incluyendo una deseable mayor participación en tales procesos de la misma sociedad civil, y**
- c) la determinación de los ámbitos –y sus características más determinativas o condicionantes- en que se deben definir las políticas públicas con sentido de unidad y para asegurar su mayor impacto combinado posible sobre cada beneficiario real y potencial, a saber: el ámbito nacional, el ámbito regional –y dentro de éste, los ámbitos subregional, cantonal, distrital y comunitario-, el ámbito sectorial y el ámbito institucional propiamente, en donde cada ámbito representa un distinto nivel de especificidad de las mismas políticas, y la participación de distintos actores públicos y privados dentro de una jerarquía política, autoritativa y social que debe mantener la unidad institucional y territorial del Estado-nación consagrado en nuestra Constitución Política

Objetivos generales del deseable plan nacional⁵²

Generales

- Ofrecer oportunidades, recursos y condiciones materiales y no materiales a las familias en situación de pobreza extrema, que les permitan disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional.
- Garantizar una acción articulada e integral de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, privadas y comunitarias por medio de la conformación o fortalecimiento de *redes o mecanismos de protección social* para lograr conjuntamente la eliminación de las causas y efectos de la pobreza en la población objetivo.

Específicos

⁵¹ El Anexo es transcripción del documento *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza*, Meoño y otros, UCR, noviembre 2002, Rectoría.

⁵² Tomados, para una mayor practicidad, de la primera versión del *Plan Vida Nueva* presentada por el Gobierno de la República en la sede de la Universidad de Costa Rica en agosto del 2002.

- Identificar, estudiar y valorar a las **familias en situación de pobreza extrema** como sujetos unitarios objeto de la atención prioritaria de este Programa, a nivel comunal, distrital, cantonal, regional y nacional, de manera que se formulen y ejecuten acciones estatales mediante intervenciones selectivas y vinculantes con pleno sustento en el SIPO ajustado con el Enfoque de Derechos con énfasis en la intersectorialidad e integralidad de las necesidades unitarias de aquéllas.
- Fortalecer el tejido social fomentando los procesos de organización socio-comunitaria que permitan incorporar a la población en una dinámica participativa para la atención de sus carencias materiales y no materiales.
- Integrar y lograr la participación activa, articulada y dentro de un enfoque de trabajo en equipo, de todas las acciones desarrolladas por las instituciones públicas y privadas, y las organizaciones comunales, respetando la especialización y complementando la acción hacia un objetivo de desarrollo pero a partir de tales definiciones nacionales unitarias que permitan lograr el mayor impacto combinado posible de esas acciones que converjan de acuerdo al entendimiento nacional que se logre según el presente Programa.
- Ordenar y redistribuir los recursos actuales orientándolos con prioridad a la atención de la pobreza extrema.
- Orientar el programa hacia los 31 cantones seleccionados como prioritarios.

Veamos a continuación el esquema integrador que permitirá perfeccionar, con los criterios técnicos pertinentes, la noción de *atención integral, integrada y unitaria* de las unidades familiares en condición de pobreza extrema, lo cual exige a su vez identificar los programas y servicios existentes en términos de recursos disponibles.

Veamos un ejemplo aplicando *modelísticamente* el SIPO complementado con el Enfoque de Derechos de Niños y Adolescentes (según el Código de la Niñez y de la Adolescencia). **Una forma integral y unitaria de enfrentar el problema, sería** (*Nota metodológica: el Gobierno de la República debería elaborar las estimaciones sobre disponibilidad de recursos*):

ENUNCIACIÓN EJEMPLIFICATIVA DE UNA META UNITARIA E INTEGRAL PARA el 2003

En la óptica que recomendamos en este documento, veríamos la siguiente meta como un ejemplo de un abordaje unitario e integral de las necesidades de familias pobres con el objetivo expreso de lograr de todos los beneficios disponibles el mayor impacto combinado posible sobre tales familias. Ello exige, lógicamente, revisar y recomponer sistemas organizativos institucionales y métodos de trabajo interinstitucional casi inexistentes hoy día. El presente documento también recomienda sobre esto, adelante.

Atención a 80.000 niños y adolescentes de las familias más pobres, y sus respectivas familias - digamos unas 20.000 de Prioridad 1, muchas de las cuales habitarían en asentamientos campesinos del IDA-, y según el SIPO ajustado con el Enfoque de Derechos de acuerdo al Código de Niñez y Adolescencia. Estos, recibirán integralmente ("paquetes" completos, lo cual significa convergentes y simultáneos) los siguientes beneficios:

- a) alimentación integral en comedores escolares, transporte (si lo requieren), becas, bonos, textos y suministros (MEP), y asistencia a escuelas PROMECUM, para sus hijos; más
- b) atención nutricional y cuidado de sus hijos menores (CEN-CINAIs del MSalud, Hogares Comunitarios del IMAS), más
- c) capacitación a sus padres por el INA, colateralmente al necesario soporte paralelo por parte de las instituciones del Sector Agropecuario en el caso de familias rurales y en particular de asentamientos del IDA, más
- d) capacitación paralela a los padres bajo un nuevo concepto de capacitación por pareja con fines de fortalecimiento sicosocial de los lazos familiares, por parte del INAMU, más
- e) subsidios o salarios temporales de un "monto razonable" a sus padres por el IMAS por el tiempo necesario que dure capacitarlos y enrumbarlos en actividades productivas, más
- f) financiamiento a éstos para iniciar microempresas después de capacitados o "reconvertidos" (MTSS e IMAS), más
- g) atención médica integral a jóvenes embarazadas (CCSS), más
- h) atención médica integral a hijos y a sus padres (CCSS), más
 - i) cuidado de miembros discapacitados o de adultos mayores que requieren cuidados especiales, en instituciones de bienestar social (IMAS y PANI), más
 - j) protección judicial y física de niños y adolescentes por parte del PANI en casos de abandono familiar o cuidado temporal, más
- k) casa para la unidad familiar como tal, más
- l) arreglos especiales para conexión eléctrica y servicio de agua potable con períodos de "mora" en caso de falta de pago y mientras el IMAS ayuda integralmente a la familia sin tener que proceder éste al pago de tales servicios,

y así en la mejor letra y espíritu del Código de Niñez y Adolescencia que ordena esa profusa y diversa oferta estatal, con soporte adicional en la Ley Orgánica del IMAS y en la del PANI, y otras convergentes.

Colateralmente, definiría el Gobierno otras metas y beneficios para el resto de la población en pobreza que requiera algunos, no todos, de esos beneficios según su nivel de pobreza en el SIPO, pues sabemos que el Gobierno no debe dejar abandonadas a familias que en algún aspecto parcial puede encontrar en esa ayuda estatal, el necesario acicate o soporte para enderezar su situación y salir adelante integralmente hablando.

Hasta aquí el ejemplo de atención integral, lo cual exige criterios, esquemas y acciones tanto en dirección y planificación (rectoría) política como en estrategias y políticas y en materia de reforma institucional.

Inventario de beneficios o “programas” a asignar (Nota metodológica: es necesario que el Gobierno disponga revisarlos a fondo según el Código de Niñez y Adolescencia, Ley del PANI y Ley del IMAS, y hacerlo bajo el criterio de determinar el impacto sustancial pretendido de cada uno y simplificarlos al mínimo razonable, así como hacerlo en su deseable impacto combinado con los demás, según se propone en el siguiente cuadro. ESTO ÚLTIMO SERÁ POSIBLE SI SE ACEPTA QUE TODOS ESTOS BENEFICIOS DEBEN, A SU VEZ, SER OBJETO DE UNA UNICA DIRECCIÓN POLÍTICA O GUBERNATIVA por parte del Poder Ejecutivo del ramo o sector, y sobre esto nadie debería albergar dudas de ningún tipo).

Beneficios	Metas		Instituciones Responsables
	Familias	Inversión	
Transferencias necesidades básicas *			IMAS/Tiene demasiada fragmentación de beneficios y ello limita su eficacia institucional. Se requiere simplificarlos e integrarlos según criterios que sugerimos abajo. Esto debe lograrse bajo una Subgerencia de Desarrollo Social que funcione asumiendo el liderazgo y competencias requeridas.
Cupón Superémonos *			IMAS/Idem arriba
Becas de educación formal *			FONABE/MEP/Ver comentario siguiente
Bono para la educación *			MEP/Sus beneficios operan fragmentadamente entre sí, incluidas becas. Es preciso integrarlos bajo un único “mando” y criterio unitario, como propuso PNUD en diciembre del 2000 en materia de “Equidad en Educación”.
Transporte escolar *			MEP/Idem arriba
Comedores Escolares *			MEP/Idem arriba
Campañas contra VIF. *			INAMU/Es preciso integrar su gestión permanentemente al Sector de Lucha contra la Pobreza
Capacitación técnica *			INA/Debe valorarse conveniencia de que asuma toda capacitación que realiza el IMAS, y bajo cuáles parámetros lo podrá hacer eficazmente.
Procesos socio-educativos individuales y grupales (*) *			IMAS-DINADECO- ONG's - CNREE- Consejo Adulto Mayor- Consejo Personas Jóvenes-Universidades-Corte Suprema de Justicia- MSP./Es preciso articular tantos órganos superiores y los procesos que éstos manejan, bajo el estricto paraguas del Sector que nos ocupa
Bonos para compra lote, construcción, reparación, ampliación vivienda			MIVAH-BANHVI/Debe integrarse funcionalmente al Sector presente en materia de bonos, y operar estrictamente bajo el SIPO y paraguas de este Sector según ejemplo ofrecido arriba.
Centros de atención para menores, adultos mayores, personas con discapacidad y otros *			IMAS-PANI-IAFA Consejo Adulto Mayor-CNREE-ONG's-/Deben simplificarse y evaluarse integralmente para determinar la eficacia real de las modalidades de “instituciones de bienestar social” y ONGs con miras a limitarlas o a utilizarlas más amplia y agresivamente.
Obras de infraestructura básica			MOPT- MEP-ICE-ICAA- MS –ICODER-Municipalidades./El esquema sectorial normado por MIDEPLAN, contempla incorporar participación y aportes sistemáticamente de actividades y programas de todas estas instituciones que son de otros Sectores, en este Sector

Apoyo productivo para emprendimientos *			IMAS- PRONAMYPE- ONG's -Empresa Privada./Tiene que haber una única fuente gubernativa en este campo, y racionalizar muy sustentadamente cuáles serán las mejores modalidades privadas y sociales para administrar estos recursos y programas más eficazmente que como hoy se hace. Y lograrlo, también bajo estrictos parámetros del Sector.
Prevención en salud: atención primaria *			MS-CCSS-Clínicas Privadas./Los programas de salud son resistentes a integrarse o articularse bajo criterios "unitarios" impuestos por una "dirección política" distinta de la del Sector Salud. Es preciso impulsar esta integración.
Pensiones del Régimen no Contributivo			CCSS
Seguro por el estado *			CCSS
Medidas de protección contra violencia y abuso. *			PANI- Corte Suprema de Justicia-INAMU./Hemos clarificado más allá de toda duda legal y técnica, cómo la Ley y proyección del PANI dan para mucho más en su deseable liderazgo en este campo.
Atención de emergencias			CNE

(*) Creación de Espacios de participación social, de educación, de desarrollo personal y familiar, habilidades, destrezas y capacitación en las personas.

* Todos estos beneficios o programas están clara y articuladamente definidos en el Código de Niñez y Adolescencia. Una comprensión integral y unitaria de los mismos sobre todo con respecto a sus alcances para los adultos que cohabitan en el seno de cada unidad familiar, es posible lograrla con sustento en la Ley Orgánica del PANI.

E. Criterios estratégicos legalmente sustentados, para replantear los roles básicos de PANI e IMAS para una efectiva lucha contra la pobreza extrema.

Lo anterior nos lleva a plantear una deseable determinación de roles con sustento en el marco jurídico disponible (es decir, aplicándolos, no evadiéndolos), así como aprendiendo de las muy diversas acciones de reforma o modernización institucionales practicadas en los últimos dos años al menos, en estos dos campos específicos de "lucha contra la pobreza" y "protección de los derechos de niños y adolescentes, y de sus familias"; es decir, haciendo acopio de la experiencia histórica que el país muestra en estos campos, hasta nuestros días, las cuales tipificamos con mucho sustento como *ineficaces*, y no necesariamente por los diseños propuestos en algunos casos por ejemplo de trabajos respaldados por PNUD, sino por la tradicional indolencia o reticencia de nuestros principales protagonistas en estos procesos de pensar global, estratégica, articulada y unitariamente.

El siguiente replanteamiento con miras a la identificación de quién puede ser ese ALGUIEN o ALGUNA INSTITUCIÓN o GRUPO DE INDIVIDUOS, lo proponemos a sabiendas de que el país cuenta con **dos instituciones –PANI e IMAS- que históricamente no han cumplido a cabalidad con sus mandatos legales** pero que están llamadas por Ley y por exigencia nacional a tratar de cumplirlos con lo mejor de las mentes, espíritus y recursos que el país ha puesto en sus manos. Y, deben hacerlo en respaldo del Poder Ejecutivo que ejerza la DIRECCIÓN POLÍTICA SUPERIOR de esta MACROACTIVIDAD como hemos dicho previamente, asumiendo un liderazgo técnico interinstitucional inexistente hoy día en Costa Rica, que permita articular la visión nacional/central y unitaria sobre el problema "pobreza" y sobre la estrategia para entenderla y atacarla frontal y eficazmente, llamando a cuentas precisamente a toda la institucionalidad asociada –ministerios, entes autónomos, y municipalidades en un plano distinto- para que empiecen a actuar con esa misma visión unitaria, integral e integrada, asumiendo nuevas modalidades técnicas y gerenciales requeridas por todas esas instituciones para finalmente llegarle a las miles de familias seleccionadas y

generarles el impacto deseado para solventarles sus problemas de pobreza orgánica o permanente. Veamos.

3. Por su lado, el Presidente de la República y el Ministro Rector que éste designe, dispondrán la emisión de una directriz o decreto ejecutivo que sustentará de inmediato una decisión por parte de todo ministro y junta directiva de ente autónomo, para que procedan a consignar bajo un solo programa presupuestario y bajo una única dirección o jefatura técnica en cada institución, todos los programas y recursos dedicados al cumplimiento de mandatos en el Código Nacional de Niñez y Adolescencia, bajo el clasificador genérico de "Familia y seguridad social", o bien "Niñez, adolescencia y seguridad social".

De esta manera, el país y los grupos interesados directamente podrán conocer con claridad el monto de recursos, y los programas en su total conjunto, dirigidos a lucha contra la pobreza; en adición, el Poder Ejecutivo tendrá el panorama totalmente identificado con respecto al asunto de sobre cuáles actividades y recursos deberá ejercitar su "dirección política" integral y unitaria **para ordenarlas, imponiéndoles precisamente las metas y tipos de medios que finalmente harán el milagro de visibilizar los resultados esperados para familias concretas en condición de pobreza, y quiénes son los responsables políticos de que ello se logre con éxito;** además, tal esquema facilitará la articulación técnica interinstitucional en apoyo del trabajo de dicho Poder Ejecutivo en la medida en que se contará con un único responsable técnico o gerencial por institución en materia de esta esencial labor de Gobierno, en vez de tantos jefes cuya mera "coordinación" es casi imposible, como ocurre hoy día producto de esa dispersión organizativa interna en ministerios e instituciones.

ANEXO 4: LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL, SIMPLIFICADA BAJO CRITERIOS DE EXIGENCIA Y RENDICION DE CUENTAS ⁵³ EL MARCO LEGAL PARA SU DESEABLE Y HOMOLOGADA NOMENCLATURA PRESUPUESTARIA Y PROGRAMATICA

CAPITULO III: ORDENAMIENTO SUPERIOR, MESO Y MICRO DE LOS PROCESOS AMBIENTALES

Este Capítulo es escueto pues pretende identificar las fuentes jurídicas que ya establecen, a nuestro juicio, un ordenamiento conceptual y literalmente programático, además de político, en materia ambiental así como en las más notables articulaciones con lo económico y lo social. **Nuestro aporte** se basa en una objetiva lectura interpretativa del marco legal disponible tanto en materia ambiental como en los concurrentes aspectos de conducción política-institucional de los procesos que nos interesan.

El siguiente planteamiento lo enunciamos ahora de manera sucinta. El lector podrá ver toda esta normativa específica en Anexos.

- Las fuentes legales superiores que deben -y sobre todo nos permiten- ordenar sustantivamente la materia, son la **Constitución Política** (Art. 50), la **Ley Orgánica del Ambiente** y, a partir de la Ley No. 8131, el indispensable **Plan Nacional de Desarrollo** que todo Gobierno deberá promulgar formalmente, es decir, por decreto ejecutivo para que sea vinculante para toda la Administración Pública. **La Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990**, es tan contundente y clara en cuanto a las competencias superiores del MINAE para ordenar lo pertinente a recursos naturales, energía y minas, y protección del ambiente, que cuesta entender cómo ha pasado tanto tiempo sin que sus jefes de turno o directores o funcionarios permanentes no hayan sido más celosos en hacerla cumplir precisamente ante el carácter taciturno de muchos de los ministros que han pasado desde entonces por el MINAE; o, cómo los grupos de interés tampoco han sido diligentes en reconocerla y exigir más involucramiento y ordenamiento por parte del MINAE en materia de recursos naturales y “protección ambiental”. Ciertamente los Tratados Internacionales requieren consideración prioritaria pero después de la Constitución Política, y no pueden señalar cómo ordenarse el país internamente en cuanto a cumplirlos pues en esto manda dicha Constitución.
- Por su lado, el marco legal superior que a nuestro juicio ordena con claridad incontestable lo pertinente a la conducción política e institucional de la materia y de sus procesos derivados, y que ningún especialista, funcionario o político responsable debe dejar de reconocer de manera explícita para sus análisis o iniciativas “técnicas”, son la propia **Constitución Política** (Arts. 130; 140, incisos 3 y 8; 149.6; 188 y 189), la **Ley General de la Administración Pública** (Arts. 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, todos los cuales reglamentan la materia de *gobierno* enunciada en el Art. 188 de la CP), la **Ley de Planificación Nacional** (Arts. 1, 2, 3, 4, 12, 15, 17, 18), la **Ley de Planificación Urbana** (Arts. 1, 2, 3, 4 y 5), y fundamentalmente a partir de septiembre del año pasado, la **Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos** (Arts. 4, 5, 23, 31, 40, 52, 53, 55, 56, y el Título X “Régimen de responsabilidad”, todos los cuales complementan y detallan la materia de *gobierno* enunciada en la CP, en la LGAP, en la misma Ley

⁵³ Este Anexo es tomado del trabajo de investigación que realizamos en el 2002 para el mismo IICE, intitulado *Hacia una estrategia ambiental integral, unitaria y viable*, Serie Documentos de Trabajo No. 209, el cual dio sustento a la formulación de la Estrategia Nacional Ambiental del MINAE con apoyo del BID, realizada durante el 2004, según se explicó previamente.

de Planificación Nacional y en la Ley de Planificación Urbana). El **Código Municipal** es también importante para lo que es ordenamiento territorial de los cantones vía planes reguladores, y novedosas modalidades de prestación de servicios que no se han explotado positivamente aún como podría hacerse en materia ambiental.

Veamos entonces el desarrollo más VALORATIVO y prospectivo de lo anterior con **sustento normativo** básico en la **LOA**, y CIERTAMENTE tomando las normas claras y vinculantes del otro conjunto de leyes sobre **dirección y planificación públicas**:

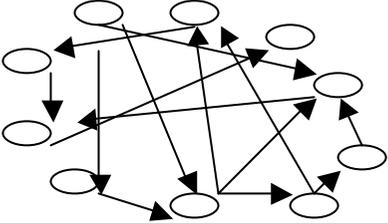
LOS EJES DE UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL

Normas y Ejes	Definiciones de Ejes Estratégicos e Instrumentales	Observaciones Prospectivas
Art. 1	Define AMBIENTE como “el sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano”	Es una definición muy global pero indicativa de la interrelación que hay que buscar en la praxis en una estrategia integral de desarrollo del país. Pone el énfasis sin duda alguna, en la simbiosis “ser humano-elementos naturales”, y esto nos debe dar un derrotero racional y holístico para su diseño “operativo”. El énfasis definitorio de políticas, en consecuencia, debe ser en lo que no se puede hacer del todo en materia económica y social para no arruinar el uso de los recursos naturales para su uso y disfrute futuro, más que en establecer lo que sí se puede hacer pues esto, en sana lógica y racionalidad política, implicaría involucrar al Ministro del Ambiente en la dirección protagónica y “confiscatoria” o “usurpadora” de lo económico y social en manos de otros Ministros.
Art. 3	El Gobierno fijará un conjunto armónico e interrelacionado de objetivos, orientados a mejorar el ambiente y manejar adecuadamente los recursos naturales. A estos objetivos deberán incorporarse decisiones y acciones específicas destinadas a su cumplimiento, con el respaldo de normas,	La clave resolutive a nuestro juicio para una aplicación efectiva de toda esta Ley en su excelente normativa, es entender y

	instituciones y procedimientos que permitan lograr la funcionalidad de esas políticas.	<p>aceptar por todos que el concepto de Gobierno aquí enunciado, debe entenderse como Poder Ejecutivo según Art. 130 de la CP y los Arts. 21 al 31 <i>De los órganos constitucionales</i> en la LGAP, y no como lo enuncia el Art. 9 de dicha CP, pues en éste se define Gobierno como formado por el Poder Legislativo, el Judicial y el mismo Ejecutivo, no siendo viable que estos tres puedan acordar la formación unitaria y central de esa “voluntad nacional” que haría posible contar con un “conjunto armónico e interrelacionado de objetivos” ambientales. Es decir, se trata de Gobierno como sinónimo de Poder Ejecutivo del ramo, que es el órgano gubernativo que en la CP y en la LGAP adquiere las competencias para “fijar” conjuntos armónicos e interrelacionados de objetivos en todo campo de actividad, y a nivel global y articulado. Tales objetivos los proponemos abajo en su definición medular bajo un diseño que creemos inexistente al día de hoy, con sustento también en las muy ricas normas dispuestas –aunque no de manera muy articulada- en esta Ley Orgánica del Ambiente.</p>
Eje I (sustentado en Arts. 28, 29, 30 y 31 de LOA)	<p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL PAIS</p> <p>La Ley Orgánica del Ambiente proporciona en su Art. 28, una excelente definición de mayor alcance resolutivo inclusive que la proporcionada en la Ley de Planificación Urbana: <i>es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el</i></p>	<p>Paralelamente a lo dicho en el recuadro de arriba, reiteramos que cuando en la LOA hay una referencia al Estado como tal, es preciso comprender que uno de los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado es el Poder Ejecutivo, y que éste debe asumir su</p>

	<p><i>fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.</i></p>	<p>prerrogativa y responsabilidad en primera instancia, en la definición dinámica y complementaria a cualquier marco legal existente de políticas nacionales que resultan vinculantes para todo otro ente público e indirectamente –según el caso– para las municipalidades. Ciertamente, sabemos que corresponde al Poder Legislativo crear nueva legislación vinculante para el Poder Ejecutivo y para todos en todo campo; igualmente debemos entender que las municipalidades no pueden dictar <i>políticas nacionales, sino cantonales</i> y supeditadas en gran medida a las nacionales. La definición que esta Ley proporciona de la materia ambiental, la consideramos suficiente y concreta para entender sus implicaciones de contenido y proyección como política nacional que ha de determinar hegemonicamente, dentro de una política de desarrollo integral del país a ser definida en el Plan Nacional de Desarrollo, los espacios para la política social y la económica, así como en su dimensión más específica en los ámbitos regional o provincial, cantonal, distrital y de asentamientos humanos concretos. A esto dedicamos análisis, abajo.</p>
<p>Eje II (sustentado en Arts. 25, 26 y 27 de la LOA)</p>	<p>PROTECCIÓN Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE EN ASENTAMIENTOS HUMANOS</p> <p>Se trata aquí de dejar sentada la interpretación clara de que aunque en la LOA este “eje” y conjunto de artículos vienen ubicados antes de los indicados en el cuadro anterior, creemos estar en presencia de categorías analíticas de “política pública” de distinto nivel de especificidad, donde</p>	<p>Interpretamos que el concepto de “autoridad competente” debe dilucidarse, primero con sustento en lo que la CP y la LGAP consignan sobre la figura del Poder Ejecutivo en tratándose de definiciones de política de índole nacional pero de un</p>

	<p>esta categoría presente constituye una de un mayor nivel de especificidad o detalle que la de “ordenamiento territorial”, y más bien sujeta a lo que se defina en ésta en cuanto al “todo unitario” de una política ambiental integral. Dice: <i>La autoridad competente adoptará las medidas necesarias para que los programas de salud pública dirigidos a la población coincidan con los dirigidos al ambiente humano, a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25).</i></p>	<p>inexorable impacto a nivel comunitario más que distrital, cantonal o regional –aunque tiene que pasar por desagregaciones en éstos-, y en todo caso enmarcada en la <i>política mayor</i> de ordenamiento territorial según definido éste en la misma LOA. Por otro lado, la intencionalidad en esta Ley no es de salud pública como tal, sino de ambiente. Además, corresponde a la SETENA creada por la misma Ley, la evaluación de impacto ambiental de los factores que son taxativamente enunciados en los Arts. 26 y 27 subsiguientes al anterior, y SETENA es una dependencia del MINAE. La direccionalidad de estas políticas de “salud integral” corresponde, a nuestro juicio, a la “autoridad competente” en materia ambiental, o sea al Ministro del Ambiente y Energía, no al Ministro de Salud, sin menoscabo de que ambos realicen la articulación más racional de intereses sea a nivel bilateral, o en el seno del eventual Consejo Sectorial de Ambiente y Energía, o del Consejo Social, o del Consejo de Gobierno. O, directamente con el Presidente de la República y el arbitraje de MIDEPLAN.</p>
<p>Eje III (sustentado en Capítulos VII al XVI de la LOA)</p>	<p>AREAS -RECURSOS -DIV. -REC. -AIRE-AGUA-SUELO-ENER- CONTA- PRODUCC. SILVES- MARINOS. BIOL. FOR. GIA MINAC. ECOLOG. TRES COSTEROS Y HUMED.</p> <p>Estas áreas constituyen, a nuestro juicio, los “campos” que HACEN POSIBLE CONCRETAR en el plano “operativo” de la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales y</p>	<p>La LOA, al incursionar en su rico articulado en el tratamiento definitorio de cada una de estas áreas, busca esta articulación epistemológica pero no lo concreta, aunque sienta bases para ello; es así como estaríamos cerca de lograrlo de manera novedosa y realmente</p>

	<p>ambientales, el concepto unitario e integral de AMBIENTE según la definición en Art. 1 de la LOA ofrecido arriba. De esta manera, se satisfaría la necesidad nacional de contar con una definición que imponga una visión única y autocontenida sobre todos los individuos, grupos e instituciones que hoy fragmentan tan espontánea y fácilmente la noción de AMBIENTE y la praxis legal y política-institucional precisamente dedicándole atención prioritaria unilateral a cada uno de esos campos aquí referidos.</p> <p>El CUIDADO METODOLOGICO está en incurrir en una definición de cada componente que asegure su explícita asociación técnica o sustantiva con los demás componentes, en una especie de ejercicio de “tender puentes” que permita a quienquiera que se posicione en uno de ellos, pasar fácilmente a cualquiera de los demás sin tener que “estar regresando” a aquél del que partió para “seguir” hacia los otros. De esta manera, sostenemos, se resolverán los problemas técnicos y de comunicación que hoy distinguen a las diversas disciplinas u ópticas de los distintos especialistas asociados a cada campo. Una expresión gráfica de lo anterior, sería:</p> 	<p>visionaria, si aceptamos que el marco global y unificador de estos conceptos o campos unilaterales, lo constituyen los dos ejes ordenadores hegemónicos que la misma LOA define y que nosotros enunciamos con esta intención jerarquizadora y englobante, como Ejes I y II.</p> <p>Abajo proporcionaremos una clara articulación de objetivos, instrumentos e indicadores de logro y de gestión, siempre a partir de esta LOA y aplicando los aspectos convergentes de las otras Leyes generales citadas arriba.</p>
	<p>PROCEDE PLANTEAR EN ESTE PUNTO QUE EL CIRCULO VICIOSO CONSTITUIDO HASTA NUESTROS DÍAS POR LA AMBIGÜEDAD DE QUIÉN DEBE EJERCER COMO AUTORIDAD COMPETENTE EN MATERIA AMBIENTAL, QUÉ CONCEPTOS SUBSUMEN A CUÁLES EN ESTA MATERIA, Y QUE PENALIZACIONES SE DEBEN PRACTICAR A QUIENES NO ASUMAN SUS RESPONSABILIDADES Y NO RINDAN CUENTAS COMO DEBEN, PODREMOS CONVERTIRLO EN UN CIRCULO VIRTUOSO EFICAZ DE LOS PROCESOS PUBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL, de acuerdo a lo que de inmediato planteamos en los siguientes Ejes IV y V.</p>	
<p>Eje IV (sustentado en</p>	<p>EVALUACIÓN DEL DESARROLLO E IMPACTO AMBIENTAL</p>	<p>En materia sustantiva o ambiental propiamente, las normas en la LOA</p>

<p>Cap. XVII de LOA; y en varios de los Arts. vistos de la Ley No. 8131 referida arriba)</p>	<p>Este concepto es fundamental para cerrar parte importante del “círculo vicioso” de incumplimientos e impunidad que se viene dando en Costa Rica en materia ambiental y de ejercicio desordenado del poder político superior por todo Gobierno. Si no hay evaluación de impacto, no hay posibilidad de establecer parámetros para aprobar o para sancionar. La <i>rendición de cuentas</i> así como la <i>exigencia de cuentas</i>, son tenues en Costa Rica pues los marcos legales que las establecen con meridiana claridad –las leyes generales arriba señaladas y la misma CP- han sido incumplidos de múltiples formas y no ha habido sanciones claramente establecidas contra gobernantes y jercarcas públicos en general, SALVO AHORA EN LA LEY No. 8131 del 2001.</p>	<p>claramente establecen la condicionalidad de la evaluación de impacto en materia ambiental, y en consecuencia el Gobierno a través de la SETENA estaría en condiciones de asegurar que todos los ejes estratégicos e instrumentales aquí señalados y que tienen contenido concreto en la propia LOA, sean adecuadamente evaluados para autorizar acciones o para establecer responsabilidades. Resulta obvio que la SETENA debe contar entre sus marcos referenciales superiores e infaltables para evaluar ese <i>impacto ambiental</i> de manera técnica y racional, y con sentido plenamente articulado y coherente, con los marcos de política superior señalados en los Ejes I, II y III.</p> <p>En cuanto a las competencias y procesos de dirección y planificación, la misma Contraloría General de la República está llamada a exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento pleno de la Ley No. 8131 en cuanto al PND a través del cumplimiento con los objetivos y metas de éste por parte de los PAO y presupuestos anuales, ya sea autorizando previamente éstos para el año siguiente, o evaluando y reportando a la Asamblea Legislativa cada marzo el impacto de aquellos en el desarrollo del país según el Plan Nacional imperante -dentro de un nuevo concepto de evaluación expost paralela a la liquidación de los presupuestos, que dicha Ley No. 8131 entroniza. A esto dedicamos análisis prospectivo más abajo.</p>
--	--	---

		<p>Pero, el Gobierno no puede dejar en manos de la CGR su propia evaluación en ésta y otras materias. El MINAE debe apoyar en esto al Ministro, e igual debe hacerlo el equipo técnico o secretaría sectorial de planificación de que hablamos abajo en Sección III, y MIDEPLAN en cuanto a apoyo externo del Ministro y para apoyo al propio Presidente en cuanto a seguimiento y evaluación del PND.</p>
<p>Eje V (sustentado en Caps. XIX, XX y XXI de LOA; y en Título X de Ley No. 8131)</p>	<p>SANCIONES POR DAÑOS AL AMBIENTE Y POR INCUMPLIMIENTOS EN EL EJERCICIO DEL PODER POLÍTICO SUPERIOR</p> <p>La inminencia de sanciones legalmente establecidas a individuos concretos, sea por incumplimientos normativos en materia ambiental según la LOA y las demás leyes específicas sobre cada campo particular enmarcado en aquella, sea por incumplimientos políticos y gerenciales de las leyes sobre dirección, planificación y presupuesto, constituye el <i>factor determinativo</i> que puede producir la inflexión definitiva en el círculo vicioso de incumplimientos e impunidad, al menos en materia ambiental. Estamos ante una extraordinaria circunstancia histórica que obliga –y motiva en nuestro caso- al reconocimiento nacional de cómo estas Leyes referidas en materia ambiental y de dirección, planificación y presupuesto, admiten esa interpretación y aplicación articulada y convergente sin dejar lugar a dudas de que Costa Rica ya cuenta al día de hoy con un marco legal superior que permitirá superar la barrera del inmovilismo, la desidia y la falta de transparencia en los procesos públicos y privados que determinan la calidad de nuestro desarrollo sostenible.</p>	<p>Si: a) quien busca realizar proyectos de alguna naturaleza que afecten el “ambiente” en las formas legalmente normadas, incumple de previo o en la ejecución del proyecto o actividad y enfrenta sanciones sea de impedimento de inicio de éstas o de suspensión o cancelación de las mismas, y si b) quienes tienen competencias decisorias claras y concretas, cada quien en su ámbito de responsabilidad, en la definición de políticas y en la vigilancia específica de su ejecución, tienen que dar cuentas claras y concretas y no las da y por ello deben enfrentar sanciones severas por incumplir proyectos y programas presupuestados, u objetivos y metas del PND, o incurrir en omisión de decisiones y directrices oportunas, sostenemos entonces que c) el país podrá ver el sol claro en materia de convertir ese círculo vicioso referido, en un círculo virtuoso en el que el “desarrollo sostenible” será finalmente una realidad nacional, al menos con el impacto favorable que ello significará en el contexto de la micro realidad de Costa Rica con respecto al</p>

		resto del mundo.
	<p>SOSTENEMOS QUE DE ACEPTARSE Y ORDENARSE LOS PROCESOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL DE ACUERDO A LAS VARIABLES Y PAUTAS PREVIAMENTE ENUNCIADAS, EL PAÍS RESOLVERÁ LAS HISTÓRICAS OMISIONES EN QUE FRECUENTEMENTE HAN INCURRIDO EXPERTOS, POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS INTERNACIONALES Y NACIONALES EN MATERIA DE DISEÑO DE ESTRATEGIAS SUSTANTIVAS DE DESARROLLO, ARTICULADAMENTE CON LAS INDISPENSABLES ESTRATEGIAS DE CONDUCCIÓN Y GERENCIA PÚBLICA DE LOS PROCESOS CONCOMITANTES QUE LLEVAN A LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE AQUÉLLAS.</p>	
	<p>Ley Orgánica del MINAE, No. 7152 de 1990: es una ley poco aplicada, y sobre todo poco reconocida inclusive por los funcionarios del MINAE. Contiene potestades sumamente fuertes en cuanto a ordenar la protección, uso y conservación de los recursos naturales vía Decreto Ejecutivo con carácter literalmente impositivo aun para las municipalidades del país. Donde no lleguen estas competencias ordenadoras vía este instrumento legal, podrá llegar sin embargo el Ministro en su condición de rector vía directrices –el otro instrumento legal- según su claro sustento jurídico en la LGAP de 1978.</p>	

El Sector Ambiente en su conjunto:

El diseño que da sustento al Decreto Ejecutivo requerido. Todo lo anteriormente planteado, encuentra acomodo racional en la siguiente propuesta de organización política-institucional para la más efectiva conducción política del Sector, y para la correspondiente exigencia y rendición de cuentas a ejercer de unos sobre otros, así como por parte de la Contraloría General de la República sobre el total conjunto de actores y mecanismos pues éstos impactan directamente la Hacienda Pública o el gasto público en su conjunto, y la Asamblea Legislativa en control político. **Se consignan aquí los más importantes artículos, no todos, de manera que se tenga claridad sobre los alcances de esta propuesta en lo que concierne a aspectos básicos de CONTROL Y EVALUACIÓN, Y DE EXIGENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, entre órganos superiores con competencias de DIRECCIÓN Y PLANIFICACIÓN.** Y, cómo ello puede facilitar en la misma forma en que se planteó para el área de “lucha contra la pobreza” en el Anexo 3, una forma homologada de nomenclatura presupuestaria y programática que unifique e integre la totalidad de recursos presupuestarios de tantas instituciones y ministerios bajo una única DIRECCION POLÍTICA –la del Ministro rector de Ambiente-, y que facilite igualmente dichos control y evaluación del desempeño y de resultados.

Al fin de cuentas, el Ministro rector por sobre todos, tiene que rendir cuentas por el Sector, y los órganos facultados de fiscalización externa, tienen que exigirle cuentas sobre lo mismo. Bajo él, están los demás actores que tienen que hacer y estar sujetos a lo mismo.

DECRETO

No.xxxxxxx-MINAE-PLAN

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y

LOS MINISTROS DE AMBIENTE Y ENERGIA Y DE PLANIFICACIÓN NACIONAL Y
POLÍTICA ECONOMICA

En uso de las facultades conferidas en los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Constitución Política, en la Ley de Planificación Nacional número 5525 del 2 de mayo de 1974 y en la Ley General de la Administración Pública número 6227 del 2 de mayo de 1978, y

Considerando:

1. Que por Ley 5525 del 2 de mayo de 1974 se estableció el Sistema Nacional de Planificación
2. Que uno de los objetivos fundamentales de la Ley de Planificación Nacional es el de promover una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales del país.
3. Que el establecimiento de un Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial por medio del decreto ejecutivo No. 14184-PLAN del 19 de enero de 1983, vino a representar un instrumento que fortalece y agiliza el Sistema de Planificación Nacional y coadyuva a la dirección y coordinación de las actividades del Gobierno y de sus instituciones autónomas
4. Que por su lado, el establecimiento de un Subsistema de Dirección y Planificación Regional por medio del decreto ejecutivo No. –PLAN de mayo de 1991, vino a representar un ordenamiento de la acción institucional del Gobierno y de la participación de la sociedad civil en las regiones de desarrollo del país, y que su ratificación por medio del Decreto Ejecutivo No. 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo del 2004 y publicado en La Gaceta No. 86 del 4 de mayo, constituye un hecho de relevancia política e institucional para ordenar racionalmente la acción de las instituciones públicas.
5. Que la Ley General de la Administración Pública introdujo un régimen jurídico novedoso para fortalecer la acción directa del Gobierno en particular sobre los entes descentralizados, incorporando potestades y responsabilidades ministeriales de dirección gubernativa superior que

es indispensable canalizar y reglamentar adecuadamente para evitar su ejercicio arbitrario o negligente.

6. Que la Ley No. 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos de octubre del 2001 establece claras pautas y vinculaciones entre el Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazos, y la programación presupuestaria de las instituciones y sus respectivos planes institucionales los cuales deben ser también de largo, mediano y corto plazo, así como establece un régimen de responsabilidad administrativa por incumplimiento de programas, proyectos, decisiones y directrices oportunas, dejando en manos de la Contraloría General de la República la fiscalización y señalamiento de omisiones e incumplimientos en tal sentido por parte de jerarcas.

7. Que la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990 establece con total claridad las competencias ordenadoras de dicho Ministerio –vía decreto ejecutivo- con respecto a la formulación, planificación, ejecución, así como la dirección, control, fiscalización, la promoción y el desarrollo en materia de las políticas de recursos naturales, energéticas y mineras y de protección ambiental del Gobierno de la República, complementando de esta manera las competencias direccionadoras del Ministro como Poder Ejecutivo rector del Sector conjuntamente con el Presidente de la República según se dijo en el numeral 5., las cuales han de ejercitarse mediante directrices formales de política pública complementariamente a los ordenamientos que el mismo Poder Ejecutivo realice vía decreto ejecutivo.

8. Que es conveniente agrupar a las instituciones, programas y actividades públicas vinculadas con la materia de ambiente, con el objeto de imprimirle el grado de articulación necesario al desempeño del Gobierno y sus instituciones, y que ello puede hacerse con gran racionalidad en el marco de los dos Subsistemas de dirección y planificación referidos en los numerales 3 y 4 anteriores.

8. Que el Sector Ambiente tiene importancia tanto para el desarrollo económico como para la cohesión social y política del país, debido a la importancia vital que los recursos naturales tienen, en su uso, manejo y conservación, para el desarrollo sostenible del país.

9. Que es de gran importancia el estudio, la fijación de objetivos y el establecimiento de planes y programas con perspectiva global para las actividades ambientales y de energía, para lo cual se hace necesario establecer los mecanismos de dirección y coordinación ente los entes estatales relacionados en forma directa con el Sector Ambiente y Energía.

11. Que las circunstancias actuales del país así como de la problemática ambiental, aconsejan realizar este reordenamiento institucional y de procesos de maneras distintas a las normadas en el Decreto Ejecutivo No. 21351-MIRENEM-PLAN de 1992 que regulaba lo pertinente al Sector Minas, Recursos Naturales y Energía..

12. Que fueron consultadas todas las instituciones.... Por tanto,

Decretan:

La siguiente

Constitución del Sector Ambiente

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones básicas

Art. 1°. Se establece el Sector Ambiente, que tendrá como objetivo fundamental cumplir con lo establecido en la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 2 de mayo de 1974, así como en el decreto ejecutivo No. 14184-PLAN del 19 de enero de 1983 que creó el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial; debe cumplir, también, con el régimen de dirección interorgánica creado en la Ley General de la Administración Pública de 1978, y con el mandato de ordenamiento interinstitucional dictado en la Ley Orgánica No. 7152 del MINAE, Artículo 2, en materia la conservación y uso racional de los recursos naturales a efecto de obtener un desarrollo sostenido de ellos, al igual que con las disposiciones que emanen del Presidente de la

República a través del Ministro de Ambiente y Energía, y del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en cuanto a la efectiva instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

Art. 2. Integran el Sector Ambiente, las siguientes instituciones en lo estrictamente pertinente a sus objetivos, competencias o funciones legales que directa o indirectamente les asignan o les posibilitan incurrir, para el logro de tales objetivos, en usos mayores o estratégicos, conservación y/o protección de recursos naturales, de fuentes de energía o de explotación minera, y en protección ambiental, en el estricto y claro sentido enunciado en la Ley No. 7152 de 1990 arriba referida, Artículo 2:

- a) El MINAE, como Cartera del ramo;
- b) MIDEPLAN, como articulador del Sistema de Dirección y Planificación en su total conjunto;
- c) El ICAA, por el uso y protección del recurso hídrico, así como por los efectos sobre los demás recursos naturales de su labor directa o direccionadora en la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;
- d) El ICE, por la producción eléctrica y el uso y protección del recurso hídrico;
- e) RECOPE, por la importación, procesamiento y distribución de combustibles;
- f) INCOPECA, por su labor promotora en cuanto a uso, conservación y protección de los recursos marino costeros;
- g) El ICT, por su competencia promotora del uso de parques nacionales y reservas forestales, y de la zona marino costera, y de construcción de infraestructura, para fines turísticos;
- h) SENARA, por su competencia en aguas subterráneas y de usos del mismo recurso superficial o subterráneo;
- i) El IDA, por el impacto de su actividad agraria en el uso y conservación de reservas forestales, de la biodiversidad y de los suelos y demás recursos naturales del país;
- j) El INVU, por su competencia de ordenamiento urbano y protección concomitante de las zonas de recarga hídrica;
- k) Los programas y actividades de los siguientes ministerios que tienen incidencia directa en la actividad ambiental del país y que deben ser objeto de dirección política por parte del Ministro de Ambiente y Energía conjuntamente con el Presidente de la República:
 - i) El MAG, por el impacto de sus actividades o competencias legales de investigación y promoción productiva agropecuaria sobre los usos y conservación de suelos, bosques, vida silvestre, así como sobre el recurso hídrico y los recursos marinos, costeros y humedales;
 - ii) El MSalud, en lo pertinente a lograr que los programas de salud pública dirigidos a la población, particularmente la vigilancia sobre los efectos contaminantes de aguas negras y residuos industriales, coincidan con los dirigidos al ambiente humano a fin de lograr una mejor salud integral (Art. 25, LOA)
 - iii) El MOPT, en cuanto al efecto sobre el ambiente humano del control de emisiones de los vehículos automotores;
 - iv) El MEP, en cuanto al fomento sistemático de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, hacia una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible;
 - vii) El IFAM, por sus vinculaciones con el régimen municipal, buscando la contribución deseable de las municipalidades en uso y conservación de recursos naturales, dentro del más absoluto respeto a su autonomía constitucionalmente otorgada
 - viii) Cualesquiera otras instituciones según lo determine el Presidente de la República atendiendo propuesta del Ministro de Ambiente y Energía

Del Consejo Nacional Ambiental en la Ley Orgánica del Ambiente

Consúltese Decreto directamente.

De la organización central del Sector

Art. 4 El Sector Ambiente, estará estructurado para fines de su conducción política y desempeño unitario, de la siguiente forma:

- a) El Ministro de Ambiente y Energía, como rector del sector
- b) Un Consejo Nacional Sectorial de Ambiente, distinto del Consejo de Ministros rectores enunciado en el Artículo anterior:
 - i) estará constituido por los jefes de las instituciones autónomas que arriba se enumeran, y por los Coordinadores Subsectoriales que se mencionan en Art. 8, abajo.
 - ii) será un órgano de coordinación y de búsqueda de consenso político entre tales jefes de instituciones, y el Ministro de Ambiente, con el fin de lograr la mejor sustentación técnica y de detalle, y compromiso grupal, en cuanto a las políticas sectoriales que han de afectar el ejercicio de las competencias de esas instituciones según se ha indicado el alcance de éstas en el Art. 2 anterior.

Consúltese Decreto para las demás funciones.

- c) Una Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial de Ambiente, subordinada directamente y adscrita al Despacho del Ministro, la cual dispondrá para el cumplimiento de sus funciones de las partidas contenidas en el presupuesto de la República, los aportes de instituciones del Sector acordados por sus Juntas Directivas, personal técnico y administrativo facilitado por las instituciones representadas en el Consejo Nacional Sectorial según Art. 8 de la Ley Orgánica del MINAE No. 7152 de 1990, y recursos provenientes de organismos internacionales o de fundaciones o asociaciones oficialmente reconocidas vinculadas al Sector.
- d) Una Comisión Consultiva del Ministro rector, a ser constituida por Decreto Ejecutivo, con representantes de las organizaciones nacionales no gubernamentales y personas de nombradía en la materia ambiental. Será convocada por el Ministro al menos cada dos meses con miras a propiciar una negociación y concertación permanentes alrededor de la Estrategia Nacional Ambiental y de las políticas y acciones emergentes necesarias para su instrumentación y adecuación constantes

Del Ministro rector de Sector

Art. 5 Las funciones del Ministro Rector, son las siguientes:

- a) Definir en conjunto con el Presidente de la República la política integral de Gobierno para su Sector;
- b) Dirigir y coordinar el Sector, tanto a nivel nacional como regional, haciendo comunicación formal de sus decisiones, cuando compete, a los Consejos Regionales de Desarrollo y utilizando activamente el aporte de quienes ejercerán como sus coordinadores sectoriales en cada región;
- c) Convocar y presidir las reuniones del Consejo Nacional Sectorial de Ambiente, así como tomar juramento a sus miembros;
- d) Aprobar el presupuesto, nombrar y remover al Director de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial, previa consulta al Consejo Nacional Sectorial;
- e) Nombrar comisiones de trabajo con participación pública o privada que coadyuven al mejor funcionamiento del sector;

- f) Aprobar el respectivo Plan Sectorial y Programas subsectoriales de Gobierno y elevarlos a conocimiento de los respectivos Consejos Nacionales de ministros rectores;
- g) Velar porque los lineamientos y directrices presidenciales motivados tanto en propuestas de la Autoridad Presupuestaria como aquellos en el Plan Nacional de Desarrollo, y la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República de los presupuestos de los entes del sector, acojan y se enmarquen plenamente en los lineamientos y directrices de política sectorial que a él corresponde definir sea en el Plan Sectorial de Ambiente o en sus programas nacionales derivados, o mediante directrices particulares;
- h) Participar en los Consejos Económico y Social, y coordinar o acordar en este nivel aspectos básicos del sector que requieran de dilucidación en relación con otros sectores;
- i) Velar porque la organización y funcionamiento de las instituciones del sector respondan adecuadamente a los requerimientos de los objetivos sectoriales, así como a las directrices o disposiciones superiores en materia de política y reforma administrativa.

De la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial

Art. 6. Corresponderá a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial:

- c) Elaborar la propuesta y ajustes sobre la marcha del respectivo Plan de Desarrollo Ambiental o Estrategia Nacional Ambiental, ENA, con el aporte directo y principal de los Coordinadores de subsectores según se define abajo; también deberá contar con el aporte de los Directores de Planificación de las instituciones y ministerios involucrados cuando las circunstancias lo aconsejen, o permanentemente si así lo determinan el Ministro y el Director Ejecutivo de la Secretaría, para lo cual se propiciará un acuerdo en el seno del Consejo Nacional Sectorial;

Consúltese el Decreto para las restantes funciones.

De los subsectores institucionales

Art. 7. Dada la complejidad de la materia ambiental, el Sector estará a su vez configurado en subsectores, los cuales se crearán por Decreto Ejecutivo y se organizarán según los criterios temáticos prevalecientes en los Capítulos VII al XVI de la Ley Orgánica del Ambiente y de acuerdo a su afinidad biofísica y socioproductiva, en el espíritu en que el Plan Nacional de Desarrollo delinea las agendas ambientales respectivas. Tales subsectores formularán los respectivos Programas Nacionales que instrumentarán operativamente el Plan Sectorial de Ambiente o Estrategia Nacional Ambiental:

- a) El subsector de diversidad biológica, recursos forestales y vida silvestre
- b) El subsector hídrico
- c) El subsector de recursos marino costeros
- d) El subsector suelos y subsuelos
- e) El subsector de calidad ambiental
- f) El subsector de energía
- g) Cualquier otro que surja como necesario, o bien una integración de dos o más de los anteriormente enunciados según las circunstancias lo aconsejen

Art. 8. Tales subsectores estarán a su vez constituidos por las mismas instituciones y programas enunciados en el Art. 2, más aquellos órganos y asociaciones que por su naturaleza resulten de particular importancia en el uso, manejo y conservación de recursos o de actividades básicas de cada subsector. Estará cada subsector organizado de la siguiente manera:

- e) Cada Subsector deberá responsabilizarse de la formulación, ajuste permanente y monitoreo de la ejecución, del respectivo programa nacional en su área de competencia,

a ser aprobado por el Ministro rector en consulta obligada con el Consejo Nacional Sectorial enunciado en el Artículo 4 b, atrás.

Consúltese el Decreto para las restantes funciones.

De la regionalización del Sector Ambiente

Art. 10. Las Direcciones Regionales de las mismas instituciones referidas en este Decreto, funcionarán consistentemente en cada región de planificación como una modalidad desconcentrada del Sector central, o sea como un Comité Sectorial Regional bajo la coordinación del respectivo director o funcionario regional del MINAE que sea designado por el Ministro para tal efecto, según los términos definidos en la sección “Los Sectores en las Regiones” en el Decreto Ejecutivo No. 14.184-PLAN de 1983 sobre el Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial, Arts. 30 a 33.

Art. 11. Sus miembros participarán sistemáticamente en los Consejos Regionales de Desarrollo normados en el Decreto Ejecutivo No. 31768-MIDEPLAN del 26 de marzo del 2004, publicado en La Gaceta No. 86 del 4 de mayo del mismo año, sobre el Subsistema de Gestión Organizacional y Desarrollo Regional.

Art. 12. El Sector Ambiente en cada región de desarrollo y bajo la responsabilidad del respectivo Director Regional del MINAE en su calidad de Coordinador sectorial en la región, buscará sustentar la mejor articulación e integración posible según las circunstancias regionales, de los varios órganos y mecanismos creados por las distintas leyes ambientales y de recursos naturales en el ámbito de regiones, subregiones, cantones y cuencas hidrográficas, que hoy no funcionan del todo o que actúan dispersamente y sin ninguna jerarquización conceptual ni competencial, de manera que se logre en el menor tiempo posible la tan necesaria integración de visión y acción de la temática ambiental en cada región de desarrollo.

Art. 13. El Sector Ambiente buscará así, promulgar en su región un bien sustentado plan regional de desarrollo ambiental que sea reconocido y validado en el seno del respectivo Consejo Regional de Desarrollo, y elevado al Ministro rector en San José para su debida discusión, análisis y aprobación política formal que lo constituya en marco referencial obligado para las instituciones del Sector Ambiente en su accionar regional, así como para que la Contraloría General de la República lo considere de la misma manera de modo que pueda sustentar de manera más precisa su labor fiscalizadora anual sobre los PAO y presupuestos de los entes del Sector.

Art. 14. Cada coordinador regional del Sector designado por el Ministro de Ambiente, será el responsable individual de asegurar la buena marcha del sector desconcentrado, así como de los subsectores que por la complejidad funcional de sus operaciones deban organizarse como tales en cada región, o en alguna en particular.

En tal sentido, los Directores Generales del MINAE con sede en San José deberán, tanto en su misión propiamente ministerial como en su misión de coordinadores de subsectores, canalizar sus requerimientos de todo tipo con respecto a las regiones por medio de estos funcionarios regionales designados por el Ministro, aunque podrán establecer de común acuerdo, y según la racionalidad y el sentido común lo aconsejen en cada caso de acuerdo a la buena praxis, otros criterios y canales más directos que expediten las comunicaciones y las decisiones en cada región.

Acuerdos financiero-presupuestarios para la buena marcha del Sector

Consúltese el Decreto para el respectivo detalle.

TRANSITORIO. El presente Decreto Ejecutivo sustituye al No. 21351-MIRENEM-PLAN de 1992.

Jms-Decreto Sector Ver. 2, 27-5-2004

Un esquema gráfico para entender mejor Sector y Subsectores

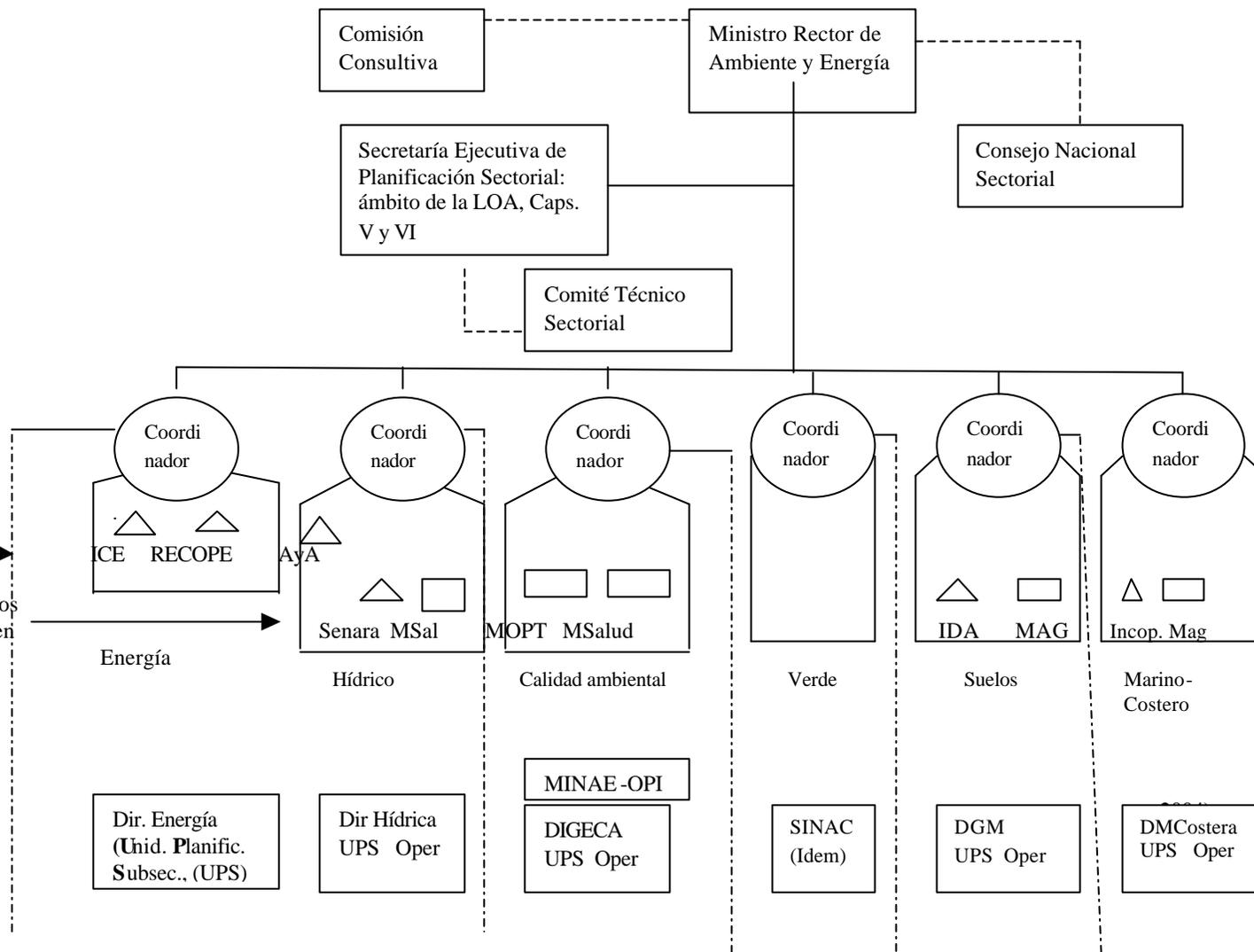
Equipo especial del Ministro para apoyar su gestión sectorial en formulación y ejecución del Plan Sectorial de Ambiente y Energía (ENA)

Subsectores

Entes

Programas/Actividades de otros Ministerios y Entes que inciden en este Sector de Ambiente

(Meoño,



BIBLIOGRAFIA

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

CADETI, *Segundo informe nacional para el cumplimiento de la UNCCD en Costa Rica*, Comisión Asesora sobre Degradación de Tierras, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

- *Evaluación de la normativa costarricense vinculada con la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, CADETI-MINAE, San José, abril 2002

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

Chiavenato, Idalberto, "Introducción a la teoría general de la Administración", México, 1986

De las Casas Lizardo, Trejos Rafael, Cáceres Ricardo, *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*, Coronado, IICA, 1997

Defensoría de los Habitantes, *Informes Anuales*, San José, 2002; 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

IICA, "Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario", San José, Documento Proplan-1, 1978

IMAS/PNUD, "Banca local, comunidad y empoderamiento: la experiencia de Costa Rica, San José, 1998

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
- Jofré Vartanián, Arturo, “Enfoques gerenciales modernos”, San José, 1999
- Jones, G. W., “Local government finance in Great Britain”, London, 1979
- 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 justification 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
- MIDEPLAN, "La transformación del estado costarricense", 1990-94, San José, 1994
- "Gobernando en tiempos de cambio. La administración Figueres Olsen", San José, 1998
- Martell, Eliseo, "Técnica y política en el análisis de políticas públicas", San José, ICAP, 1989
- Menjívar, Rafael; Rodríguez, Jorge, "Centroamérica en cifras 1980-1996", FLACSO, San José, 1998
- MINAE-PNUMA, *GEO Costa Rica: una perspectiva sobre el medio ambiente 2002*, San José, abril 2002
- MINAE, *Retos y perspectivas de la política ambiental nacional-Hacia una gestión pública ambiental responsable*, Lineamientos estratégicos para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Resumen, San José, 2002
- *Marco orgánico institucional y elementos estratégicos*. Hacia una gestión pública ambiental responsable, documento de trabajo interno MINAE, San José, Octubre 2002
 - *Implementación de los compromisos internacionales ambientales a través de los planes nacionales de desarrollo*. Fortalecimiento institucional de políticas, mecanismos de coordinación interinstitucional y participación de la sociedad civil, Ricardo Ulate, Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales, San José, documento interno de trabajo, mayo 2002
 - *Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad*, San José, mayo 2000
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, *Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica –ECODES-*, San José, 1990
- Municipalidad de San José/IFAM/BCIE/Comisión Nacional de Valores, "Bonos Municipales: una alternativa de financiamiento para el régimen municipal", Resumen de Seminario, San José, 1995
- Murillo, Mauro, "Terminología jurídico-organizativa en la Constitución Política, Revista de Ciencias Jurídicas No. 38, San José, 1976
- Terminología Jurídico-Organizativa", OFIPLAN, "Serie Divulgación de Estudios Técnicos, No. 9, 1977
- Naciones Unidas, *Cumbre de la Tierra, Acuerdos de Río 92*, Oficina de Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, San José, 1995
- Nuhn, Helmut, "Desarrollo polarizado y política de descentralización en América Central: el caso de Costa Rica", Instituto Geográfico Nacional, San José, 1989
- Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, "Estado y política en América Latina", en Gilberto Flores, *Administración Pública. Perspectivas Críticas*, San José, ICAP, 1984
- "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en ICAP, compilación, 1994
- Piñeiro, Martín y Trigo, Eduardo (Editores), "Cambio técnico en el agro latinoamericano. Situación y perspectivas en la década de 1980", IICA, 1983
- PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente, 2000*, San José, 2000

- *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Ediciones mundi-Prensa, Madrid, 2002

Pozo, Hernán, "Descentralización, democracia y desarrollo local", FLACSO-Programa Chile, documento de trabajo No. 456, 1990

PNUD y otros, "Proyecto Estado de la Nación", San José, Informes anuales desde 1995

Ribeiro, Darcy, "Las Américas y la Civilización", Buenos Aires, 1969

Rivera, Roy, "La descentralización real en Costa Rica", FLACSO, San José, 1998

- "Descentralización y gestión local en América Latina", FLACSO, 1996

Rodríguez, Ronny (Editor), "Parlamentos, descentralización y desarrollo local", Serie Parlamentos y Democracia, OEA-Fundación Arias para la Paz, San José, 2001

Romero Pérez, Jorge Enrique, "Reforma del Estado", San José, Editorial UNED, 1993

Rondinelli, Nellis y Cheema, "Decentralization in developing countries. A review of recent experience", World Bank, Number 581, Washington D. C., 1983

Rovira Mas, Jorge (Compilador), "Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas", San José, EUNED, 1983

Self, Meter, "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

Sloan, John W., "Public policy in Latin America", Pittsburg, 1984

Tinbergen, Jan, "Development planning", London, 1967

Waterston, Albert, "Development planning: lessons of experience", Baltimore, 1965

UCR-UNICEF, *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*, San José, 2001, 2003