

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas

Memoria de Práctica Dirigida

***Práctica Dirigida en el Programa Estado de la Nación
-Control y rendición de cuentas
en los Informes Estado de la Nación-***

Enrique Agustín González Roldán

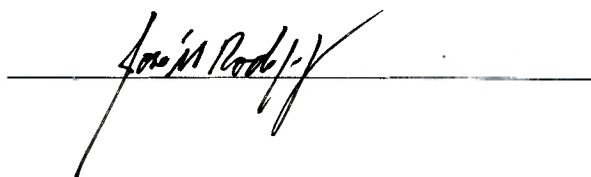
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

La Práctica Dirigida en el Programa Estado de la Nación

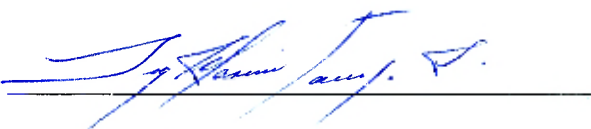
*-Control y Rendición de Cuentas
en el Informe Estado de la Nación-*

fue aprobada el martes 22 de noviembre de 2005 por
el Tribunal Examinador integrado por:

Dr. José Miguel Rodríguez Zamora
Presidente del Tribunal Examinador



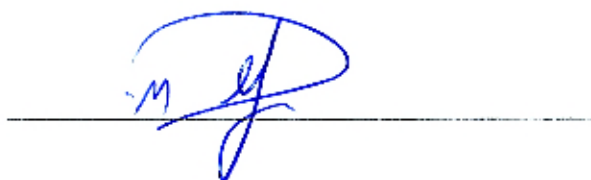
Msc. Luz Marina Vanegas Avilés
Representante Escuela de Ciencias Políticas



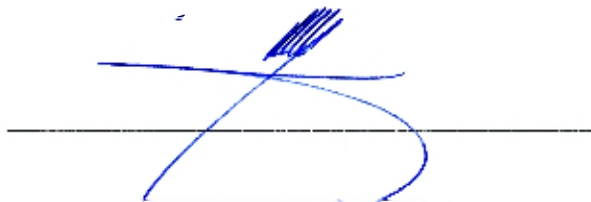
Dra. Juany Guzmán León
Directora del Trabajo Final de Graduación



Msc. Max Esquivel Faerron
Miembro del Comité Asesor



Lic. Ronald Alfaro Redondo
Miembro del Comité Asesor



Enrique Agustín González Roldán
Sustentante



*Amor omnia vincit. Ab imo pectore,
Para Agustín González Vargas, mi abuelo.
In memoriam.*

Agradecimientos

Celebrábo te, Dómine, toto corde meo. Ps. 9,1

A mi madre, autora de mis días, ejemplo inagotable de lucha, fortaleza y perseverancia.

A Sandra, cómplice en las alegrías, sustento en el dolor y ternura en cada instante de la vida.

*A Juany Guzmán,
ejemplo de sapiencia, constancia y ante todo humildad.*

A todo el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, en la persona de don Miguel Gutiérrez Saxe, por su incondicional apoyo antes, durante y después de la realización de esta investigación. Por el ejemplo de trabajo, la confianza brindada y las lecciones aprendidas. Gracias compañeras.

Índice

1. Introducción	12
1.1 Objetivos	14
1.2 Justificación.....	14
2. Metodología	16
2.1 IX Informe, se activa el engranaje	16
<i>2.1.1 Indicadores considerados a través de los informes</i>	<i>17</i>
<i>2.1.2 Reuniones del equipo técnico</i>	<i>17</i>
<i>2.1.3 Reuniones del equipo de investigación</i>	<i>18</i>
<i>2.1.4 Identificación de hechos relevantes</i>	<i>18</i>
<i>2.1.5 Actualización de indicadores.....</i>	<i>18</i>
<i>2.1.6 Sondeo de mayor información</i>	<i>19</i>
<i>2.1.7 Verificación de la información recibida</i>	<i>19</i>
<i>2.1.8 Trabajo de campo</i>	<i>20</i>
<i>2.1.9 Consolidación de los datos.....</i>	<i>20</i>
<i>2.1.10 Proceso de validación</i>	<i>20</i>
<i>2.1.11 Comunicación con la coordinadora.....</i>	<i>21</i>
<i>2.1.12 Proceso de edición</i>	<i>21</i>
2.2 Un vistazo desde afuera.....	21
<i>2.2.1 Opinión de los investigadores</i>	<i>22</i>
<i>2.2.2 En busca de actores y sus percepciones</i>	<i>23</i>
<i>2.2.3 Entrevistas personales.....</i>	<i>23</i>
<i>2.2.4 Asesoría técnica y verificación de avance</i>	<i>24</i>
3. Contexto teórico e histórico.....	25
3. 1 Consideraciones teóricas	25
<i>3.1.1 Precisiones conceptuales.....</i>	<i>27</i>
3. 2 Contexto histórico	31
4. Control Político y rendición de cuentas en el IX Informe Estado de la Nación	43

4.1 La construcción conceptual	43
4.1.1 <i>Conceptos principales</i>	44
4.1.2 <i>Control político</i>	45
4.1.3 <i>Control legal</i>	46
4.1.4 <i>Control administrativo</i>	47
4.2 Escenario institucional	47
4.2.1 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	48
4.2.2 <i>Nombramiento polémico</i>	48
4.2.3 <i>Aumentan solicitudes de modificaciones tarifarias</i>	48
4.2.4 <i>Se desarrolla regulación previa de calidad de los servicios</i>	49
4.2.5 <i>Se perfecciona regulación económica previa de los servicios públicos</i>	50
4.2.6 <i>Escasa capacidad de seguimiento</i>	50
4.2.7 <i>Aumenta participación ciudadana organizada</i>	51
4.2.8 <i>Aumenta uso de mecanismos de control posterior</i>	52
4.2.9 <i>ARESEP promociona participación</i>	53
4.2.10 <i>ARESEP con mayor aumento presupuestario de las cuatro instituciones de control</i>	54
4.3 Contraloría General de la República	55
4.3.1 <i>Aprobación e implementación de legislación de control administrativo</i>	55
4.3.2 <i>Continúa incremento de funciones</i>	55
4.3.3 <i>Prevalece control previo sobre control posterior</i>	56
4.4 Defensoría de los Habitantes de la República	57
4.4.1 <i>Regionalización de la Defensoría</i>	58
4.4.2 <i>Se fortalece la proyección hacia la ciudadanía</i>	58
4.4.3 <i>Expedientes abiertos</i>	59
4.4.4 <i>Participación en las audiencias públicas</i>	60
4.4.5 <i>Dudosas prestaciones</i>	61
4.4.6 <i>Cuestionados aguinaldos</i>	61
4.4.7 <i>Trabajo conjunto</i>	62

4.4.8	<i>Doscientos días lectivos</i>	63
4.4.9	<i>Grandes privilegios, pocos beneficiados</i>	63
4.4.10	<i>Debilidades al sistematizar la información</i>	64
5. Un recorrido por el Informe Estado de la Nación: control político y rendición de cuentas		65
5.1	Segundo informe, tímida aparición del tema.	66
5.1.1	<i>Cada vez más ciudadanos acudieron a la Sala Constitucional y a la Defensoría de los Habitantes para defender sus derechos.</i>	66
5.2	Tercer informe, los cambios se hacen presentes	67
5.2.1	<i>Por su trabajo las conoceréis</i>	67
5.2.2	<i>Despuntan los datos estadísticos</i>	68
5.2.3	<i>El control político, nuevo “habitante” del Estado de la Nación</i>	68
5.3	Cuarto informe, se fortalece el tema del control	71
5.3.1	<i>El control es descentralizado</i>	72
5.3.2	<i>El tema del control va tomando forma</i>	73
5.3.3	<i>Se incrementa la concurrencia</i>	73
5.3.4	<i>Decrecen las causas penales por corrupción pública</i>	74
5.3.5	<i>Procurando coherencia</i>	74
5.3.6	<i>Nuevos invitados</i>	75
5.3.7	<i>Buena nota</i>	76
5.4	Quinto informe: prácticamente no hay rendición de cuentas	76
5.4.1	<i>Funcionarios e instituciones son desobedientes</i>	77
5.4.2	<i>La Concertación Nacional plantea sus propuestas</i>	78
5.4.3	<i>Defensoría de los Habitantes y ARESEP protagonistas</i>	78
5.5	Sexto informe, nuevamente hay cambios	79
5.5.1	<i>El control parlamentario entra en escena, pero las observaciones no son favorables</i>	79
5.5.2	<i>Posibles causas</i>	80
5.5.3	<i>Se refuerzan tendencias y conceptos</i>	81

5.5.4 Carga de trabajo más fuerte en la Contraloría.....	81
5.5.5 Reaparece la Procuraduría General de la República.....	82
5.5.6 Defensoría de los Habitantes y ARESEP, sin mayores innovaciones.....	82
5.5.7 El mercado de valores también es tomado en cuenta.....	83
5.5.8 Defensa de los consumidores disminuye sus intervenciones	83
5.5.9 Limitada presencia de las Contralorías de Servicios.....	83
5.6 Sétimo informe: persisten los débiles controles	84
5.6.1 El Sistema Nacional de Evaluación: la novedad en el informe.....	84
5.6.2 “Juntos, pero no revueltos”	85
5.6.3 Disminuye la participación ciudadana ante la ARESEP	85
5.6.4 Diversidad de controles.....	86
5.6.5 La cultura de rendición de cuentas continúa ausente.....	86
5.6.6 Escasa rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo.....	87
5.6.7 Persiste débil control parlamentario	87
5.6.8 Poco tiempo disponible	87
5.6.9 Comisiones legislativas sin consecuencias.....	88
5.6.10 Pendiente aprobación del sistema de control interno	88
5.7 Octavo informe: se amplía el estudio	88
5.7.1 Control parlamentario: continúa decaído.....	89
5.7.2 Capacidad de las instituciones para ejercer el control	90
5.7.3 La participación ciudadana detona la rendición de cuentas	91
5.8 Noveno informe, se reactiva el control parlamentario	92
5.8.1 Resalta la fiscalización de los recursos públicos.....	92
5.8.2 Respeto a la Sala Constitucional.....	93
5.8.3 Avanzan los instrumentos jurídicos de control sobre la Hacienda pública	93
5.8.4 No hay una tendencia continua.....	94
5.9 Décimo Informe, el balance de una época	94
5.9.1 Sala Constitucional: una herramienta para el control de la regularidad administrativa del Estado.....	96

5.9.2 <i>La administración pública amplía los controles para tutelar los derechos</i>	96
5.9.3 <i>Los avances en el control financiero son iniciales</i>	98
6. Actores y percepciones	99
6.1 Relación institucional con el Estado de la Nación	99
6.2 Informe Estado de la Nación como herramienta	100
6.3 Pertinencia de las entidades consideradas como instituciones de control en el Informe Estado de la Nación.	101
6.4 Control parlamentario	105
6.5 La Procuraduría General de la República como ente de control	106
6.6 Coordinación interinstitucional	109
6.7 Cooperación técnica interinstitucional	111
6.8 Trabajo conjunto para capacitación	112
6.9 Poder Legislativo y sus órganos auxiliares	113
6.10 Coordinación internacional	114
6.11 Omisiones en los Informes Estado de la Nación	115
6.11.1 <i>Análisis cualitativo</i>	115
6.11.2 <i>En materia de servicios públicos</i>	116
6.11.3 <i>En materia de control de mercado</i>	118
6.11.4 <i>Estándares internacionales en materia de supervisión financiera</i>	119
6.11.5 <i>Se ha dejado de lado el control interno y la rendición de cuentas vertical</i>	121
6.11.6 <i>Cultura de rendición de cuentas</i>	123
6.11.7 <i>Estudios de impacto</i>	124
6.11.8 <i>Los medios de comunicación: ausentes</i>	126
6.11.9 <i>El control parlamentario de la actualidad</i>	128
6.11.10 <i>Precisión en las categorías de análisis</i>	129
7. Consideraciones finales	131
8. Bibliografía	143
8. Entrevistas	146
10. Anexos	148

Índice de cuadros

1.	Algunos indicadores sobre las audiencias públicas y la participación ciudadana en la ARESEP	50
2.	Audiencias públicas con oposición, según tema. 2002	51
3.	Resultado de las oposiciones presentadas según tipo de opositor. 2001-2002	51
4.	ARESEP: quejas y consultas recibidas. 2000-2002	52
5.	Presupuestos reales de las principales instituciones de control, como porcentaje del presupuesto del Gobierno Central. 2001-2002	53
6.	Contraloría General de la República: Evolución anual de funciones asignadas mediante leyes. 1998-2002	55
7.	Contraloría General de la República: Trámite dado a las denuncias	
8.	Contraloría General de la República: Demanda generada desde la Asamblea Legislativa por año según materia	56
9.	Defensoría de los Habitantes de la República: principales gestiones. 1998-2002	57
10.	Defensoría de los Habitantes de la República: expedientes abiertos por competencia institucional. 2002	59

Índice de abreviaturas

ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CGR	Contraloría General de la República
CNC	Comisión Nacional del Consumidor
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
FENASCO	Federación Nacional de Consumidores
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
JAPDEVA	Junta Administrativa Portuaria de la Vertiente Atlántica
LAFPP	Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos
LANAMME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LGCI	Ley General de Control Interno
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SC	Sala Constitucional
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

Resumen

Tanto el control político y la rendición de cuentas, como el monitoreo que se haga de ellos son elementos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia, de ahí que entre los fines de esta investigación sobresale el analizar el abordaje que se le ha dado a los mecanismos de control político y rendición de cuentas de Costa Rica. Para ello se ha efectuado una lectura crítica de los primeros diez Informes Estado de la Nación, y de esa manera identificar el papel que han jugado las instituciones y mecanismos puestos en marcha en la última década en el sistema político costarricense.

Como parte de este proceso se estudia, en un primer momento, cuál fue el desempeño de las principales instancias de control durante el año 2002. En procura de verificar cuál ha sido el abordaje que se le ha dado al tema en los Informes Estado de la Nación, se reseñan los principales hallazgos contenidos en cada uno de los diez informes publicados hasta el año 2004.

En aras de propiciar “un vistazo desde afuera”, se hace un recuento de la percepción de diferentes actores del ámbito institucional y académico de Costa Rica. Específicamente se incluye el criterio de jefes y funcionarios de alto nivel de las instituciones que realizan control y propician rendición de cuentas en el país. Adicionalmente es tomado en cuenta el criterio de académicos expertos en el tema.

Como conclusión, se plantean un conjunto de consideraciones finales en las que se hace un recorrido puntual por los principales hallazgos, destacando tanto las fortalezas como los desafíos pendientes para optimizar, tanto el ejercicio del control político y la rendición de cuentas en Costa Rica, como el análisis de ellos que se hace en los Informes Estado de la Nación.

Práctica dirigida en el Programa Estado de la Nación
-Control y rendición de cuentas
en los Informes Estado de la Nación-

1. Introducción

Este proceso de investigación, desarrollado en el marco de una práctica dirigida en el Programa Estado de la Nación, ha procurado la aplicación de conceptos y técnicas de investigación atinentes a las ciencias políticas para describir el abordaje que se le ha dado a los mecanismos de control político y rendición de cuentas en su capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia de los diez Informes Estado de la Nación, publicados hasta el 2004.

La experiencia ha demostrado que la democracia es el sistema de gobierno en el que la ciudadanía alcanza mayor cercanía con el ejercicio del poder y de este modo con la satisfacción de sus intereses, lo que hace que el esquema democrático sobresalga entre otros sistemas de gobierno. Una de las principales características de esa capacidad se centra en que el poder político está sujeto al control ciudadano.

Durante muchos años en Costa Rica prevaleció la idea de que el ejercicio de elecciones libres era prácticamente el único medio para ejecutar ese control. Con el correr del tiempo se ha reconocido que, aunque las elecciones son un elemento ineludible, no implica que sean suficientes en una democracia para exigir rendición de cuentas de parte de las personas a las que la ciudadanía le ha confiado el ejercicio del poder. En la Carta Magna costarricense se reconoce que *“los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad”* (Constitución Política de la República de Costa Rica, Art. 11) y que *“la soberanía reside exclusivamente en la Nación”* (Constitución, Art.2), por lo que las autoridades políticas deben asumir la tarea de rendir cuentas a quienes integran la ciudadanía.

Para fortalecer la democracia, el poder político debe rendir cuentas a los ciudadanos. El que no haya rendición de cuentas impide conocer si los

depositarios de la autoridad que menciona el texto constitucional cumplen real y efectivamente con las obligaciones que la ciudadanía les ha confiado. Si no hay rendición de cuentas como resultado del control, no se puede saber si ese “depósito” persiste, o fue aplicado en otros fines, y los gobernantes se convierten en “*moros sin señor*” (Proyecto Estado de la Nación, 1998).

La investigación se divide en dos secciones principales, la primera, en la que se investigó acerca del desempeño de las principales instituciones de control sobre el ejercicio del poder público en Costa Rica durante el año 2002, y cuyos resultados fueron tomados como insumo para la elaboración del capítulo sobre “Fortalecimiento de la Democracia” en el IX Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Se incluye además un recuento del proceso a partir del cual surgió dicha investigación (metodología), tomando en cuenta que se dio dentro del esquema usual en el que se elaboran los Informes Estado de la Nación.

La segunda parte consiste en una exploración del abordaje que le ha dado el Estado de la Nación a lo largo de sus diez informes publicados, al tema del control sobre el ejercicio de la función pública y la rendición de cuentas, así como una recopilación del criterio de académicos expertos en el tema de investigación y de diversos jefes y representantes de instituciones consideradas como “de control” en el análisis realizado por el Estado de la Nación.

Se procura además, en el estado de la cuestión, dejar constancia de cuál ha sido el abordaje que se le ha dado al tema en el que se enmarca esta investigación, por parte de múltiples autores. Como sustento se agrega una propuesta de marco conceptual y consideraciones teóricas con las que se fortalece el manejo de los términos alrededor de los cuales se circunscribe la exploración aquí propuesta.

1.1 Objetivos

Objetivo general

- Analizar el abordaje que se le ha dado a los mecanismos de control político y rendición de cuentas de Costa Rica, mediante la lectura crítica del Informe Estado de la Nación, para identificar el papel que han jugado las instituciones y mecanismos puestos en marcha en la última década en el sistema político costarricense.

Objetivos específicos

- Analizar el desempeño de los mecanismos de control sobre el ejercicio de la función pública y rendición de cuentas en Costa Rica durante el año 2002 a partir de los indicadores propuestos por el Programa Estado de la Nación.
- Sistematizar los indicadores acerca del desempeño de los mecanismos de control sobre el ejercicio de la función pública y rendición de cuentas en Costa Rica, contenidos en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia de los diez Informes Estado de la Nación.
- Sistematizar y analizar la percepción de jefes y funcionarios institucionales, así como de académicos expertos, acerca del abordaje que se le ha dado al tema del control sobre el ejercicio de la función pública y rendición de cuentas en el Informe Estado de la Nación.

1.2 Justificación

La ciencia política, brinda la posibilidad de conocer profundamente y con mayor autoridad los constantes y cotidianos fenómenos en torno al poder que deben enfrentar todos y cada uno de los integrantes de una sociedad. Esa búsqueda de oportunidades para realizar un análisis cada vez más científico y formal de las interacciones políticas lleva a realizar una investigación en la modalidad de Práctica Dirigida en el Programa Estado de la Nación, relacionada con el funcionamiento de los mecanismos de control político que junto con la

rendición de cuentas se destacan como mecanismos fundamentales para el fortalecimiento de la democracia a través de los diez informes aquí examinados.

No está de más reiterar el vínculo entre el tema a tratar y la ciencia política puesto que la temática se fundamenta no sólo en el poder sino en el control de ese poder por parte de los ciudadanos por medio de su participación activa en los diferentes mecanismos que la realidad institucional le propone. Las instituciones públicas ofrecen en la actualidad *“amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas”* (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 277). Además, los representantes políticos y en general los funcionarios del Estado están llamados a rendir cuentas de manera *“veraz, completa, oportuna y responsable”* (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 278) y sobre todo a respetar la dignidad de las personas en un marco legal que garantice absoluta transparencia de la gestión pública y evidentemente asumir la responsabilidad ante actuaciones indebidas.

Como ya se ha indicado, en democracia quienes ejercen el poder están obligados a rendir cuentas y a ser controlados, y es que *“mediante el ejercicio de la rendición de cuentas, al poder político se le recuerda constantemente que su fuente es la ciudadanía”* (O'Donnell, 1997).

Es vital que en una democracia con mecanismos estables y legítimos se procure no sólo fortalecer los mecanismos de control ciudadano sino también la forma en que se analiza y se explica ese control, máxime si se hace desde un instrumento que ha promovido y evidenciado rigurosidad y seriedad en su tratamiento como lo es el Programa Estado de la Nación.

2. Metodología

Como se mencionó al inicio de esta memoria, la práctica dirigida dio inicio en el marco de una investigación que fue tomada como insumo para la elaboración del capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia del IX Informe Estado de la Nación. Desde marzo del 2003 se establecieron los contactos formales entre el Programa Estado de la Nación y la Escuela de Ciencias Políticas, quedando constancia de la autorización y total apoyo por parte de ambas instituciones en procura del sano desarrollo del ejercicio académico.

Seguidamente se ofrece una descripción de la metodología seguida para la elaboración, en primera instancia de la ponencia mencionada, la que se apegó al protocolo de investigación que usualmente desarrollan los investigadores contratados por el Programa Estado de la Nación para desarrollar un tema en específico, en este caso, el desempeño de los mecanismos de control político y rendición de cuentas en Costa Rica durante el año 2002.

Como un complemento, dentro del ejercicio académico, se examinó exhaustivamente el abordaje del tema en todos los Informes Estado de la Nación publicados hasta el año 2004, esto con el fin de verificar el seguimiento que se le dio a las distintas entidades y mecanismos de control y rendición de cuentas abordadas específicamente en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia. Finalmente, como se detalla adelante, se realizó entrevista personal a diversos académicos que han abordado el tema, así como a jefes o funcionarios de las instituciones que han sido señaladas como “de control” en los análisis desarrollados por el Estado de la Nación en sus diez informes publicados. Todo el proceso seguido se ilustra y concentra en el cronograma ubicado como Anexo 3.

2.1 IX Informe, se activa el engranaje

Para la materialización del Informe Estado de la Nación, se sigue todo un proceso coordinado de cara no sólo a la redacción de ponencias sobre temas

específicos, como fue en este caso el control sobre el ejercicio del poder y la función pública, y la rendición de cuentas, sino en definitiva para la consecución del informe, propiamente dicho. Básicamente el “engranaje” se activó, siguiendo las estructuras establecidas en el Estado de la Nación (Anexo1), de la siguiente manera:

2.1.1 Indicadores considerados a través de los informes

Si bien es cierto que una de las tareas usuales en la elaboración del Informe Estado de la Nación es la revisión de los indicadores y variables que fueron y serán analizados, en el marco de la práctica dirigida, se aprovechó la cercanía del politólogo para hacer una revisión a conciencia de los indicadores que ha manejado el Estado de la Nación al referirse al tema de control político, jurídico y administrativo de la función pública, por lo que una de las tareas iniciales consistió en una revisión exhaustiva de todos los informes del Estado de la Nación publicados y extraer los indicadores mencionados y sistematizarlos a través de matrices a partir de las cuales se podría verificar cuáles han sido considerados continuamente o por el contrario han sido menos tomados en cuenta en los análisis.

La sistematización de esos indicadores fue procesada en una matriz (Anexo 2), en la que se incluyeron no solo las instituciones que tienen a su cargo el ejercicio del control, sino además la serie de instrumentos con que se cuenta para el óptimo ejercicio de estas funciones.

2.1.2 Reuniones del equipo técnico

A partir de una revisión del resultado generado por el VIII Informe, surgió la tarea de actualizar la serie de datos estadísticos que recogen el desempeño básico de las instituciones pertinentes. Surgió la posibilidad de tomar en cuenta otras iniciativas emprendidas para diezmar o prevenir la corrupción en la función pública, específicamente se encomendó a esta investigación el sondeo del funcionamiento del Tribunal de Servicio

Civil, no obstante, el resultado no fue tan positivo como se esperaba, sobre todo por la prácticamente inexistente información y sistematización por parte de las autoridades encargadas, esto a pesar de su disposición y apertura a colaborar.

2.1.3 Reuniones del equipo de investigación

Una vez que se dieron reuniones individuales de cada uno de los investigadores del área de Fortalecimiento de Democracia con la coordinadora el capítulo para el IX Informe, se realizaron reuniones conjuntas, a partir de las cuales fueron presentados no solo los investigadores, sino además los principales temas que serían tratados en sus labores. En estas reuniones queda en firme el compromiso de trabajar como equipo y procurando la mayor coordinación y cooperación tanto entre investigadores, así como entre estos, la coordinadora y el equipo técnico del programa, sobre todo en la etapa de la recolección y actualización de la información, a fin de maximizar recursos, no duplicar esfuerzos y compartir información relevante para otro miembro del grupo.

2.1.4 Identificación de hechos relevantes

Para este apartado resultó imprescindible recurrir a la revisión exhaustiva no solo de comunicados oficiales, sino además a los medios de prensa en que se consignen los eventos más sobresalientes respecto al área en estudio y a partir de los cuales surge una caracterización del período analizado.

2.1.5 Actualización de indicadores

Una vez que inició el proceso de elaboración del informe una de las tareas primarias y que en gran parte es básica para el resto de la investigación, se trató de la actualización de los indicadores comprendidos tanto en el “cuadro resumen” del capítulo, así como en el compendio estadístico del informe. Para esta labor fue fundamental contar con fuentes de información lo suficientemente confiables, tal y como es el caso de las memorias institucionales, por lo que en esta etapa fue menester darse a la tarea de solicitar esas publicaciones a las entidades

respectivas, con la limitante, en el caso de la Defensoría de los Habitantes, que su publicación fue tardía con respecto al resto de la administración, esto por cuanto insistían en que no se haría pública hasta que fuera presentada ante el Plenario Legislativo. Además por un cambio en la metodología de tratamiento en su propia información, no fue posible en todos los indicadores de la Defensoría, continuar su procesamiento en series históricas.

2.1.6 Sondeo de mayor información

Por distintos motivos, la información contenida en las memorias institucionales no siempre fue suficiente para profundizar en el análisis de su desempeño, por lo que resultó necesario recurrir a otras fuentes de datos. Debido a la falta de información o la tardanza con que fue brindada, únicamente se consideró el desempeño de la Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes y Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

A esta altura del proceso se recurrió a los contactos ya existentes entre el Estado de la Nación y las entidades de las que se requieren los datos, por lo que entró en acción un ejercicio constante de comunicación vía telefónica, personal, fax y correo electrónico, para obtener las referencias y de este modo continuar la línea de información presentada y analizada en el Estado de la Nación a través de sus informes.

2.1.7 Verificación de la información recibida

En constante coordinación con las instituciones generadoras de datos y el equipo técnico del Programa Estado de la Nación, se recurrió a verificar los datos suministrados por las distintas instituciones, sobre todo con el ánimo de detectar posibles incongruencias, comportamientos irregulares en los datos y si es del caso argumentar esas inconsistencias o completar y/o corregir información publicada anteriormente.

2.1.8 Trabajo de campo

En el caso de la ARESEP, una serie de indicadores no son manejados usualmente en sus publicaciones, por lo que el equipo técnico del Estado de la Nación se ha dado a la tarea de revisar personalmente todos y cada uno de los expedientes tramitados durante el año en estudio, en este caso 2002, por lo que fue parte de este proceso de investigación, apersonarse a las oficinas de la Dirección de Atención al Usuario de la ARESEP, durante más de una semana, para realizar una revisión minuciosa de los expedientes referidos y de este modo lograr actualizar los datos que ya habían sido tratados por el Estado de la Nación con anterioridad.

2.1.9 Consolidación de los datos

Una vez obtenida la información requerida y acorde con los plazos vigentes dentro del proceso de elaboración del informe Estado de la Nación, surgió la tarea de consolidar los datos en cuadros estadísticos, matrices y gráficos, así como acompañarlos de comentarios y análisis, sometidos a las reglas de síntesis emitidas tanto por la coordinadora como por el proyecto.

A partir de esta sistematización se logra no solo actualizar datos, sino por la misma mecánica en el tratamiento de la información, se logra observar el comportamiento histórico de los datos más relevantes.

2.1.10 Proceso de validación

Desde la sistematización y análisis de la información obtenida, surgió un documento preliminar, solicitado especialmente conciso por parte de la coordinadora, quien se encargó de consolidarlo en un borrador de capítulo que fue sometido a validación en el seno del Consejo Consultivo, integrado por diferentes actores de la academia, la administración pública y los diferentes sectores sociales (sindicatos, empresarios, expertos temáticos, representantes institucionales), para que emitieran libremente su criterio acerca de la información contenida.

Una vez en los talleres de validación y en días próximos se recibieron e incorporaron las observaciones de los representantes, precisamente de las instituciones que fueron sometidas a análisis, así como de los académicos, quienes plantean sus sugerencias acerca de un posible mejor manejo teórico, conceptual y metodológico. Sus observaciones fueron meramente de forma.

2.1.11 Comunicación con la coordinadora

Una vez encaminado el proceso de construcción del capítulo, se intensificaron las comunicaciones (de por sí constantes a lo largo de todo el proceso aquí brevemente reseñado), con la coordinadora del capítulo. Esto sobre todo con el fin de incorporar datos que las instituciones brindan “tardíamente” o modificaciones en el tratamiento y/o sistematización de los datos.

2.1.12 Proceso de edición

Una de las tareas más intensas se concentró en el proceso de edición, en el que por requerimientos principalmente formales, en ocasiones fue necesario volver a plasmar los cuadros estadísticos, completar información que llegó “a última hora”, verificación de los datos suministrados por los otros investigadores, consolidación completa de la bibliografía, procurar un balance entre la información contenida en cuadros, gráficos y recuadros con respecto a la que es contemplada en el texto, aclaración de conceptos muy “técnicos” o teóricos contenidos, verificación de las ideas planteadas en el capítulo tanto con la coordinadora, como con cada uno de los investigadores temáticos.

2.2 Un vistazo desde afuera

En aras de profundizar en el análisis, se procuró examinar y describir cuál había sido el tratamiento o abordaje que se había dado en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia de los informes sobre el Estado de la Nación, de ahí que se realizó la sistematización respectiva, cuyos resultados fueron incluidos en el Anexo 2.

A este esfuerzo se sumó el intento por obtener el criterio de aquellas personas que fungieron como coordinadores del capítulo, investigadores del tema y asistentes de investigación. Adicionalmente se procuró recopilar la percepción de los jefes o funcionarios clave de aquellas instituciones que en los informes Estado de la Nación han sido abordadas al tratar el tema del control y la rendición de cuentas. Del mismo modo se recurrió a la experiencia de académicos que han desarrollado investigaciones acerca del tema en cuestión. El intento por alcanzar estas apreciaciones se detallan seguidamente.

2.2.1 Opinión de los investigadores

Por medio de correos electrónicos, así como del fax se contactó a las personas que fungieron tanto como coordinadores del capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia, así como de investigadores temáticos y asistentes de investigación, esto con el objetivo de que respondieran un conjunto muy básico de preguntas con las que se pretendía obtener su criterio acerca de la continuidad o coherencia entre las investigaciones por ellos realizadas y la síntesis finalmente publicadas por parte del Programa Estado de la Nación en cada uno de los informes.

Las reacciones a los mensajes fueron variadas, aunque la que se impuso fue simplemente no responder. Del sondeo realizado ninguno respondió a las preguntas formuladas, algunos alegaron simplemente no tener tiempo; otros respondieron que se tomarían su tiempo para analizar los cuestionamientos y contestar, aunque a final de cuentas las respuestas no llegaron. Esta situación obligó a variar la estrategia, por lo que se optó por descartar el abordaje de esta opción y se recurrió a obtener el criterio de académicos, jefes y funcionarios institucionales que han dado seguimiento al tema en análisis.

2.2.2 En busca de actores y sus percepciones

En la tarea de obtener un “vistazo desde afuera” se planteó la posibilidad de realizar un ejercicio en el que se congregara a un grupo de representantes tanto de la academia como de las instituciones de control abordadas en el análisis del Estado de la Nación, con el fin de que expusieran libre y ampliamente sus criterios acerca de la pertinencia y exhaustividad, tanto de las entidades que son reconocidas en el Informe como “entes de control”, así como las categorías desde las cuales se desarrolla el análisis. Si bien es cierto en todo momento se contó con el apoyo de las autoridades y equipo técnico del Estado de la Nación, surgió la dificultad de que la actividad propuesta debía realizarse en medio del período de investigación del undécimo Informe Estado de la Nación, época en la que se realizan gran cantidad de talleres de consulta, validación, sesiones de Consejo Consultivo y Consejo Directivo, por lo que lograr obtener una fecha de consenso para reunir a autoridades de la Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Asamblea Legislativa, Tribunal Ambiental Administrativo, Superintendencias Generales, Comisión Nacional del Consumidor, ARESEP, además de periodistas, consultores y académicos que han abordado el tema se tornó sumamente complicado. Ante esta situación se optó por realizar una ronda de entrevistas individuales a los actores antes mencionados.

2.2.3 Entrevistas personales

El proceso de realización de entrevistas procuró obtener el criterio de la mayor cantidad de representantes institucionales y analistas que fuera posible, finalmente se logró establecer contacto con catorce personas (ver sección de “entrevistas” al final de esta memoria). Como ilustra el cronograma (Anexo 3), obtener encuentros con las personas indicadas requirió alrededor de cuatro meses, esto por cuanto algunos de los entrevistados son funcionarios de alto nivel y jefes institucionales, como es el caso de la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría de la Ética Pública o la Superintendencia General de Entidades

Financieras, Tribunal Ambiental Administrativo por lo que sus agendas están regularmente muy ocupadas y el tiempo de espera para obtener las entrevistas fue muy amplio. No obstante, en todos los casos hubo amplia disposición por parte de las personas consultadas para colaborar con esta investigación.

Prácticamente todas las entrevistas fueron realizadas en el despacho de las personas consultadas y cada una de las conversaciones fue debidamente grabada y posteriormente transferida a formato digital, con excepción del diálogo sostenido con el señor Rodolfo Saborío, quien no permitió que su intervención fuera registrada en una grabación. En el caso del señor Allan Abarca las consultas fueron tramitadas por medio del correo electrónico.

Una vez que cada entrevista se concretaba, fue sistematizada en fichas-resumen, que a su vez sirvieron de insumo fundamental para la redacción de la sección de esta memoria denominada “actores y percepciones”, en la que a partir de sus apreciaciones, los consultados fueron “puestos a dialogar”.

2.2.4 Asesoría técnica y verificación de avance

Desde el inicio de trabajo final de graduación, en el año 2003, se estableció un constante monitoreo por parte de la directora de la investigación, la Dra. Juany Guzmán León, así como por parte del Asesor Técnico en el Estado de la Nación, el Dr. Jorge Vargas Cullell. A lo largo del proceso fueron implementadas las correcciones necesarias, así como el fortalecimiento o modificaciones pertinentes a la estrategia de investigación.

Los avances fueron verificados en primera instancia por medio de las evaluaciones respectivas en los cursos denominados “Seminario de Metodología: Política Nacional” y “Taller Interdisciplinario de Política Nacional”, durante el ciclo lectivo 2003. Adicionalmente, los asesores comprobaban periódicamente el avance que fue teniendo la investigación, hasta que consideraron que reunía las condiciones para ser presentada públicamente, conforme lo establecido en las normas correspondientes.

3. Contexto teórico e histórico

3.1 Consideraciones teóricas

Como ya se ha indicado en democracia quienes ejercen el poder están obligados a rendir cuentas y a ser controlados, y es que *“mediante el ejercicio de la rendición de cuentas, al poder político se le recuerda constantemente que su fuente es la ciudadanía”* (O'Donnell, 1997).

Es precisamente este autor, Guillermo O' Donnell, quien más ampliamente ha tratado la temática en la que se inscribe esta investigación, de hecho ya en este texto se ha hecho referencia a varias de sus obras.

En el caso de esta práctica dirigida es aún más significativo el aporte de O' Donnell, sobre todo porque él mismo ha tenido contacto personal con el tratamiento del fortalecimiento de la democracia en Costa Rica, esto en el marco de las investigaciones que ha realizado el Proyecto Estado de la Nación, entre las que sobresalen los múltiples informes anuales así como la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia.

Por otra parte, los planteamientos del autor señalado, tienen particular vigencia en el contexto que se desenvuelve esta investigación -Costa Rica- prueba de esto es la coincidencia de los principios plasmados en la Constitución Política, Art. 11: *“los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad”* y en el segundo artículo, el cual reza: *“la soberanía reside exclusivamente en la Nación”*.

En Costa Rica, parte esencial del análisis se distinguen claramente las instancias de control horizontal (entre las mismas instituciones de un Estado Democrático) así como vertical (ciudadano-estado), propuestas por el teórico.

Seguidamente se presenta esta clasificación para el caso costarricense.

Instancias de control político en Costa Rica	
Vertical ^{1/}	Horizontal
Defensoría de los Habitantes	Contraloría General de la República
ARESEP	Procuraduría General de la República
Comisión Nacional del Consumidor	Contralorías de Servicios
Tribunales Ambientales Administrativos	Plenario Legislativo
Medios de comunicación colectiva	Comisiones Legislativas Especiales
Sala Constitucional	Superintendencia General de Valores
Organizaciones de la sociedad civil	Superintendencia General de Entidades Financieras

^{1/} Si bien es cierto las instituciones incluidas en esta categoría pueden actuar de oficio realizando así control horizontal, la recurrencia de los ciudadanos ante ellas activa el control vertical.

Fuente: Elaboración propia con base en varios Informes sobre el Estado de la Nación

En una verdadera democracia prácticamente todos los ciudadanos pueden acceder a los mecanismos de control que la misma institucionalidad le ofrece, de ahí que valga recurrir en este punto a lo planteado por Robert Dahl (1989) cuando señala *“la democracia es un sistema de gobierno que parte del supuesto de que todas las personas adultas tienen una autonomía y capacidad de discernimiento similares, por esto todas son ciudadanas, al igual que sus gobernantes”* (Dahl, 1989).

No obstante los mecanismos en Costa Rica han mostrado una constante aunque lenta apertura en lo que a participación y defensa de intereses se refiere, prueba de esto es que hoy día tanto niños como adultos puedan recurrir a instancias como la Sala Constitucional y la DHR para exigir la defensa de sus intereses y si es del caso procurar algún tipo de control sobre la autoridad.

Otro aspecto por el que es válido recurrir a los aportes de Dahl, es que el contexto en estudio, la democracia costarricense, cuenta con otras de las características señaladas por este autor, para distinguir un régimen democrático o lo que él denomina *poliarquía*, entre estas sobresalen:

- Las decisiones de gobierno son adoptadas por representantes electos de la ciudadanía.
- Las elecciones son libres y limpias.
- Los representantes son electos y removidos por medio de elecciones periódicas.

- Casi todos los adultos tienen derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones debidamente fundadas).
- Las personas pueden ejercer el derecho a la libre expresión.
- Las personas pueden ejercer el derecho a la libre asociación; y
- Las personas pueden ejercer el derecho a la información (Dahl, 1971).

El ejercicio de la democracia se ve sumamente fortalecido con la constante activación de mecanismos de control y rendición de cuentas ante ese control, como bien señala O' Donnell al decir *“los espejos subjetivos y objetivos facilitan la autoconciencia de la sociedad civil, le permiten detectar problemas y aspiraciones que de hecho comparte y posibilita diversas acciones y movimientos de accountability societal. Se fomenta de este modo la democratización “desde abajo”* (O' Donnell, 2000).

El Estado de la Nación ha indicado reiteradamente que gran parte del esquema de *accountability* que sugiere O' Donnell se activa en gran parte gracias a la participación ciudadana a través de los distintos procesos y mecanismos que la institucionalidad democrática costarricense pone a su disposición.

3.1.1 Precisiones conceptuales

Para efectos de esta investigación, es fundamental recurrir al conjunto básico de conceptos que se señalan seguidamente, con base en los cuales se enriquezca el análisis no solo del control político y de la rendición de cuentas en Costa Rica, sino además del estudio que se ha hecho de esos elementos de la democracia en el Informe Estado de la Nación.

Gobernantes: con la expresión *gobernantes* se entiende el conjunto de personas que gobiernan, que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de cierta sociedad.

Existe una segunda acepción que se acerca más a la realidad del estado moderno, y que no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobernar, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio el poder. En este sentido el carácter de *gobernantes*, llega a constituir un aspecto del Estado. (Bobbio et al, 2000)

Es claro entonces que hoy día se entiende por *gobernantes* no solo a quienes integran el Poder Ejecutivo, más bien se incluye a los representantes de la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y las municipalidades de ahí que en un sentido más extenso la rendición de cuentas y el control político deba ampliarse a los servidores públicos de todos los poderes del Estado, máxime en una democracia, siendo el único sistema de gobierno en el cual el poder político está sujeto al control ciudadano.

Por mucho tiempo en Costa Rica prevaleció la tesis, y algunos la acogieron, de que la práctica de elecciones libres para cargos de representación popular era el único instrumento que debía tener la ciudadanía para ejercer control sobre los *gobernantes*. No obstante esta tesis reduce la democracia a una dimensión electoralista y desconoce los avances políticos logrados en Costa Rica en las últimas décadas.

Elecciones: el significado neutro de elecciones puede ser definido como una técnica de designación de representantes. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en los que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización .

El significado ontológico de *elecciones* se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos (CAPEL, 1989).

Para efectos del presente estudio vale recurrir a las funciones de las *elecciones* como mecanismo de control sobre quienes ejercen el poder, o bien pretenden hacerlo, de ahí que sea menester traer a colación las siguientes funciones:

- Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o alianza de partidos.
- Expresión de confianza en personas y partidos.
- Movilización del electorado en torno a valores sociales.
- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control.
- Oportunidad de cambio de gobierno.

No queda duda de que el comportamiento de los electores, sobre todo en los últimos procesos electorales, ha sido una fuente de reflexión y han llegado incluso en cierto modo a poner más en vigencia el tema de la transparencia en la función pública, el control ciudadano e interinstitucional pero sobre todo un ejercicio de rendición de cuentas. Y es que “una característica clave de la democracia es la responsabilidad continua de los gobernantes ante las preferencias de los ciudadanos” (Dahl, 1997).

Accountability: *accountability* forma parte de un sistema más amplio, el esquema democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular y que se estructura, básicamente, a través de las *elecciones*, el control vertical de la población sobre los gobernantes y el control horizontal entre las mismas entidades del aparato estatal.

Precisamente en los últimos tiempos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los *gobernantes* en el intervalo entre las elecciones (O’Donnell, 1991) que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurren en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la contienda electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la *responsabilización ininterrumpida* de los gobiernos.

Es en torno a esta idea de mecanismos de responsabilización que gira el concepto de *accountability*. Precisamente se puede apuntar hacia el concepto de un ejercicio constantemente responsable de la autoridad política, esto con el debido sometimiento a los mecanismos de control vigentes en aras de obtener como resultado, no solo un buen gobierno sino una consolidación del ejercicio

democrático que confluya en una faena persistente de rendición de cuentas a la ciudadanía, legítimo dueño del poder.

Rendición de cuentas: significa, en suma, un deber que los gobernantes asumen ante la ciudadanía de arrogarse las consecuencias por sus actos de gobierno, pues el poder que detentan es un poder “delegado” (Proyecto Estado de la Nación, 1998). En otras palabras se trata de que quienes ocupan el poder político ejerzan su *responsabilidad* y respondan ante la ciudadanía por el poder que les ha sido confiado. Este proceso implica una serie de componentes básicos entre los que cabe resaltar los siguientes:

- *Transparencia:* implica medios eficaces para conocer y verificar pronta y oportunamente la autoría de las acciones. En otras palabras, saber exactamente quién hizo qué, cuando y por qué.
- *Voluntad política:* implica la voluntad de los líderes y servidores públicos de asumir las consecuencias políticas, legales y administrativas correspondientes de sus acciones. Deben sentirse obligados a cumplir con su deber.
- *Marco jurídico e institucional:* implica normas legales que otorgan amplias y vigorosas atribuciones a diversos órganos de control, e instituciones eficaces con capacidad técnica y administrativa para velar y hacer cumplir a los gobernantes las consecuencias de sus actos.
- *Cultura política:* implica valores y creencias que estimulan en la ciudadanía comportamientos de solidaridad cívica y de vigilancia activa sobre la honestidad y transparencia en la gestión de asuntos de interés público. (Estado de la Nación, 1998).

Governance: son múltiples los esfuerzos por tratar de esbozar una traducción unívoca de este término, sin embargo aún es difícil lograr esta tarea.

Es llamativo observar que procede del francés antiguo *gouvernance*, vocablo que era hasta hace bien poco una palabra francesa tan en desuso como su equivalente «gobernanza» en español era hasta hace bien poco una palabra francesa tan en desuso como su equivalente «gobernanza» en castellano. Una y

otra tenían el mismo significado (gobierno). (The Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences, 1996, en <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins>).

Para efectos de este análisis se recurre a la idea del ejercicio de la autoridad pública, en sus áreas política, económica, social y administrativa en general, con la suficiente “legitimidad y participación de la sociedad” (Habermas, 1973), para alcanzar las metas de interés público que van enfocadas al desarrollo integral de la sociedad en que se gobierna. No es en vano entonces que en la Unión Europea reconocen este término como “el arte de gobernar en aras de un desarrollo integral de manera perdurable. Específicamente se le describe como *“art ou manière de gouverner qui vise un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique”* (Ibídem).

3. 2 Contexto histórico

En este apartado se hace referencia a los principales aportes que se han hecho a través de variadas publicaciones acerca del objeto de estudio y en el marco del tema propuesto.

Con el fin de brindar el tratamiento más oportuno a los insumos correspondientes, se recurre a una categorización que procure recopilar los principales mecanismos e instancias a través de los cuales se logra ejercer control político en el marco institucional costarricense. Las secciones en que se recoge la aportación de diversos autores son: Control parlamentario, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes de la República, Procuraduría General de la República, Control de los servicios públicos y Control Constitucional.

Dado que la presente investigación se desarrolla en el marco de una práctica dirigida y como un insumo para el *Noveno Informe Sobre el Estado de la*

Nación en Desarrollo Humano Sostenible resulta imprescindible recurrir a los planteamientos hechos en los informes anteriores del Estado de la Nación, así como en la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, producciones que brindan además de un análisis cuantitativo un espacio para la discusión y la generación de nuevos criterios y conceptos. Es claro que las variables e indicadores que han sido abordados en los distintos Informes Estado de la Nación han de ser un fundamento muy sólido, aunque no el único para el desarrollo de este proceso investigativo, pues también se recurre a ideas de autores que han desarrollado ampliamente algunas de las categorías que se mencionan, así como trabajos finales de graduación de distintas disciplinas.

Control Parlamentario

El octavo Informe Estado de la Nación presta especial atención al desempeño del Poder Legislativo y de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas dentro del Estado. En el caso de la Asamblea Legislativa, presenta evidencia que refuta la generalizada creencia de que los diputados no trabajan. No obstante, destaca un serio problema: la debilidad en el ejercicio del control político por parte del Parlamento, específicamente en el Plenario Legislativo. Para ilustrar esto último, el octavo informe señala que *“aproximadamente el 70% de las sesiones que debían ser dedicadas al ejercicio del control político por los diputados no fueron celebradas o fueron empleadas en otros menesteres”* (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 250), esto a pesar de los mecanismos que tanto la Constitución Política como el Reglamento de la Asamblea Legislativa pone a disposición del Congreso como *“primer responsable de ejercer la función de control político”* (Solís, 2000a: 95), precisamente en este punto coinciden tanto el Informe Estado de la Nación como Álex Solís con Francisco Obando León, quien en su tesis para optar por la licenciatura en derecho destaca el rol contralor que asume el Poder Legislativo, esto *“dada la representación política que ostenta el Parlamento y sus potestades para controlar la labor de la Administración Pública”*

(Obando, 2002: 73). Es Alex Solís, uno de los que más ha tratado este tema, así como el de control jurisdiccional (desde la Sala Constitucional), de ahí que se recurra a su aporte, sobre todo al plantear los mecanismos de control parlamentario formales (votos de censura, interpelaciones, concurrencia voluntaria de Ministros al Plenario, así como las comisiones investigadoras, entre otros debidamente establecidos en la normativa vigente) e informales (declaraciones a través de la prensa, discursos, investigaciones a título personal, entre otros), además de los efectos que estos llegan a tener, esto en varias de sus obras, entre las que se destacan *“Control Político y jurisprudencia Constitucional”* (2000a), *“La dimensión política de la Justicia Constitucional”* (2000b) y *“Guía práctica para el control parlamentario”* (1995). Estas propuestas concuerdan y se complementan con las que enuncia Obando, en cuanto a la concurrencia de los diputados a los mecanismos contralores tanto de orden formal como informales.

En el caso de las Comisiones Especiales de Investigación, a las que incluso se les reconoce como *“el mecanismo de control político más utilizado por la Asamblea Legislativa para controlar la gestión pública de las instituciones de la administración”* (Guzmán, 1996: 58), el octavo informe, así como el estudio citado, indican que a pesar de las amplias potestades con que cuentan para tratar asuntos de interés público, los resultados de las investigaciones no parecen ser tan evidentes, sobre todo porque ninguno de los informes presentados por las Comisiones dio origen a una resolución de consenso en el Plenario Legislativo, e incluso se señala con varios ejemplos en el Séptimo Informe Estado de la Nación que estas delegaciones en gran parte de los casos asumidos no generan mayores consecuencias, a pesar de lo delicado de algunos de los temas por ellas abordados, tendencia que no parece ser nada nueva pues la misma tendencia al respecto señala el Quinto Informe Estado de la Nación. Sin embargo esta “lentitud” es reconocida como parte normal del proceder legislativo, pues *“en las comisiones el parlamentario puede utilizar el tiempo que considere necesario para investigar, discutir, aprobar o rechaza una propuesta; esta es la lógica política del Parlamento*

(...) la utilización de esos recursos provoca la sensación de lentitud” (Araya, M, et al 1998: 277).

En cuanto a los mecanismos como las interpelaciones el informe número 8 señala con variados ejemplos que fue un recurso poco requerido por los diputados, más bien se siguió la norma de mantener los espacios para recibir y discutir los informes del Presidente de la República, el Contralor General de la República y el Defensor de los Habitantes.

El sétimo Informe Estado de la Nación reconoce que las dos últimas instituciones antes aludidas (Contraloría General de la República -CGR- y Defensoría de los Habitantes de la República -DHR-) *“no están insertas dentro del entramado de control tejido alrededor de la Asamblea Legislativa (...) a menudo las relaciones se tornan tensas y muchas veces se mira a esas instituciones como elementos que obstaculizan la labor de gobierno y de la misma Asamblea”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001a: 212). También en lo que se refiere a la adscripción de la DHR a la Asamblea Legislativa, Max Esquivel y María Elena Montiel, indican que se debe *“precisamente con la idea de que se mantenga ajena a la influencia de la rama Ejecutiva del Estado”* (Esquivel y Montiel, 1997: 13).

Respecto a los informes de labores que debe recibir la Asamblea Legislativa, vale tomar en cuenta lo señalado por el sexto Informe Sobre el Estado de la Nación, acerca de que, a pesar del mandato constitucional y de otras leyes como la Ley General de Administración Pública, para que el Poder Ejecutivo (Constitución Política Art. 140, inciso 11), los Ministerios (Constitución Política, Art. 144) y otras instituciones públicas brinden sus informes de labores al Poder Legislativo, apenas una décima parte de las entidades rindieron su declaración, sin que esto trajera mayores consecuencias, caso que también es ilustrado en el quinto Informe Estado de la Nación en el que incluso se indica que algunos de los documentos recibidos no implicaban una verdadera evaluación de las labores efectuadas. Al respecto señala la Contraloría General de la República en su Memoria Institucional de 2001 en la que: *“no ha existido ni se ha propiciado en*

nuestro medio una cultura donde se exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa y mucho menos que ha definido una sanción para quienes ejercen una desacertada labor pública”.

El papel contralor del Poder Legislativo también es abordado por el Estado de la Nación, sobre todo en los últimos informes, al llevar registro de otros mecanismos de control con que cuentan los diputados entre los que sobresalen el uso de la palabra durante la hora de control político, el número de visitas de Ministros al Congreso, los votos de censura tramitados, además del número de sesiones en que se rompió el quórum, sin dejar de lado las comparecencias de los legisladores ante la prensa y ante sus comunidades. Estas prácticas son referidas y complementadas por Obando al añadir una tarea que si bien pudiera pasar como rutinaria, es reconocida como un efectivo modo de controlar la función del aparato estatal, esto en alusión a la aprobación del presupuesto de la República.

Contraloría General de la República

Un órgano de control y fiscalización por excelencia es la Contraloría General de la República (CGR). Resulta entonces oportuno recurrir a los planteamientos en los que se desagregan las principales funciones y estructuras de la CGR (además de la Defensoría de los Habitantes de la República, la Procuraduría General de la República, la Autoridad Reguladora de los servicios Públicos, Comisión Nacional del Consumidor, Sala Constitucional, entre otras) hechos por Juany Guzmán en su trabajo denominado *El control político de los derechos ciudadanos y el control político interinstitucional*, elaborado en 1996 como aporte para la producción del tercer Informe Estado de la Nación. Al respecto, Francisco Obando plantea en su tesis que la CGR es quien tiene a su cargo *“la atribución general del control superior de la Hacienda Pública”* (Obando, 2002: 173).

Tanto la Contraloría como las demás instituciones que se dan a la tarea de ejercer control político y promover rendición de cuentas deben contar con los suficientes recursos materiales para esta labor. Los informes del Estado de la Nación toman en cuenta los presupuestos ejecutados de las instituciones de control (Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Procuraduría General de la República, entre otras) respecto al Presupuesto del Gobierno Central de la República. Estos datos son recogidos por el octavo Informe Estado de la Nación, a partir de las memorias institucionales de esas entidades así como de los informes brindados por la misma CGR, lo que ha de servir de base para redimensionar esta información en el contexto de estudio.

Indica además el octavo informe que a pesar de los esfuerzos por alcanzar un verdadero examen de la labor pública, la CGR ve limitada su acción sobre todo al momento de monitorear el cumplimiento de sus resoluciones por parte de las instituciones públicas. Además es de resaltar que gracias a la injerencia de la ciudadanía la labor como ente contralor se ve fortalecida, prueba de ello es que *“las denuncias originaron el 54,9% de los 202 informes de fiscalización emitidos en el 2001”* (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 288). Los ciudadanos recurren a este mecanismo, entre otros, para plantear su disconformidad con el desempeño de los funcionarios públicos de múltiples áreas de la administración, como bien da cuenta el sétimo Informe Estado de la Nación, en el que se señala una cantidad importante de solicitudes de estudio y denuncias admitidas en la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, esto en áreas que van desde educación, obra pública y hasta actividades agropecuarias (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 222).

Cada año la labor de la CGR se ve incrementada. El sexto Informe Estado de la Nación da cuenta de ello, sobre todo al indicar que esta entidad *“ha tenido que adaptarse a una serie de ampliaciones de sus competencias y funciones a raíz de nuevas leyes emitidas por la Asamblea Legislativa y resoluciones de la Sala Constitucional”* (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 266). Prueba de lo

anterior es el número de casos tramitados según principales funciones realizadas y que son destacados por la publicación inmediatamente antes señalada.

Defensoría de los Habitantes de la República

Guzmán (1996) plantea las principales características y funciones de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), entidad que se ha dado a la tarea de controlar el ejercicio de la función pública y de exigir rendición de cuentas por parte de las personas e instituciones que tienen en sus manos el ejercicio del poder. La vigencia de esta institución es indicada a lo largo de los informes que ha emitido el Estado de la Nación, al punto que prácticamente se ha sistematizado una serie de información acerca de la labor ejecutada por esta entidad, de ahí que prácticamente desde el segundo y hasta el más reciente informe, se tome en cuenta datos como el número de expedientes abiertos, de consultas recibidas, de oposiciones ante ajustes tarifarios entre otras acciones emanadas de esta institución.

Es importante señalar que en el octavo Informe Estado de la Nación se destaque el hecho de que la labor de control por parte de la DHR, si bien es cierto se ve fortalecida por las constantes denuncias de los habitantes de la república, no dejan de ser relevantes los actos de oficio por parte de la entidad. El informe mencionado da cuenta de la disminución de casos que atendió la DHR en el período 2001-2002, además de reconocer las instituciones que con mayor frecuencia son denunciadas, sobre todo porque la tendencia señalada por los informes del Estado de la Nación indican que las municipalidades son las que encabezan esta lista. No está de más recalcar los aportes que brindan a lo largo de su tesis Max Esquivel y María Elena Montiel, en la que no solo coinciden ampliamente con lo antes señalado, sino que desarrolla el rol mediador (y de por si contralor) que por su naturaleza asume la DHR, resaltando que si bien es cierto es un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuenta con la capacidad de actuar de manera libre y autónoma.

Procuraduría General de la República

Con respecto a esta institución, los autores de la Tesis “Mecanismos de Control Político” señalan que si bien es cierto se trata de una institución eminentemente jurídica y se presume que su actuación no tiene ninguna consecuencia política, ésta en realidad *“fue creada justamente para **asesorar** y con sus pronunciamientos **coordinar** el quehacer de la administración pública, actualizando la actividad administrativa por medio de sus pronunciamientos”* (la negrita es del original, Araya et al, 1998: 98), por lo que claramente se distingue también su función de control sobre el ejercicio de la función pública.

Ese rol ha sido reconocido a lo largo de los años por el Estado de la Nación, de ahí que los informes tomen en consideración diversos indicadores relativos al ejercicio de las funciones de la PGR, tal y como consta en su octavo informe, en el que se retoma el presupuesto con que contó esta entidad, así como el detalle de los casos tramitados según principales funciones registrados en el informe número seis, el cual también deja constancia no solo de un incremento en su actividad, sino importantes esfuerzos como *“el Proyecto de Modernización y Transformación Institucional 1999-2003”* (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 267), esto en aras de fortalecer su función contralora de legalidad, función que también ha sido monitoreada por el Estado de la Nación en oportunidades como la del cuarto informe en el que se tomó en cuenta entre otras cosas el número de casos atendidos, así como el promedio de juicios circulantes, el número de procuradores, el número de consultas resueltas, el número de opiniones jurídicas ingresadas y resueltas e incluso el número de procesos ganados y perdidos (Proyecto Estado de la Nación, 1998, p. 196).

Control de los servicios públicos

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) ha adquirido gran relevancia, como una institución que desde su creación en 1995 tuvo que asumir el rol de control sobre los servicios públicos que prestan tanto empresas públicas como privadas. Este organismo, según relatan tanto el Estado de la Nación en varios de sus informes, como Esquivel y Montiel en su tesis, ha abierto espacios para la participación de la ciudadanía en la defensa de sus intereses como usuarios de los diferentes servicios públicos, posición que es secundada por Mauricio Araya y otros (1998) en su Memoria de Seminario de Graduación, de ahí que también en este caso principalmente los informes del Estado de la Nación, además de las obras reseñadas se sistematizan una serie de datos sobre todo relacionados con la participación de los ciudadanos en los mecanismos que ofrece la ARESEP para ejercer el control como es el caso del número de audiencias públicas, número de personas que asisten a las audiencias públicas, promedio de personas que participaron en todas las audiencias promedio de asistencia por audiencia, número total de oposiciones, estas entre otras variables que son tomadas en cuenta al momento de abordar el desempeño de este órgano a lo largo de todos los informes prácticamente desde el tercero y hasta el más reciente.

Siempre en el área de la defensa de los derechos de los usuarios, en reiteradas ocasiones los informes del Estado de la Nación registran el número y tipo de denuncias que recibe la Comisión Nacional del Consumidor (CNC).

Por otra parte también son tomados en cuenta los datos concernientes al funcionamiento de las Contralorías de Servicios, esto como mecanismo para que los usuarios de gran parte de los servicios estatales vean fortalecidos sus derechos.

Control Constitucional

Como Tribunal encargado de velar por el respeto de las normas constitucionales, la Sala Constitucional (conocida popularmente como Sala Cuarta), también ha sido tomada en cuenta por el Estado de la Nación como uno de los mecanismos de control más recurridos por parte de la población, de ahí que los indicadores acerca del volumen y tipo de casos tramitados así como la duración promedio de esos asuntos no son ajenos a las páginas de prácticamente todos los informes, a partir de los cuales se logra visualizar cuál ha sido el volumen de trabajo que ha tenido esta sala del Poder Judicial en el transcurso de los años, tribunal que es requerido como medio para ejercer tanto presión como control sobre la administración pública, a pesar de que *“los hechos señalan que la Sala Constitucional (SC) es un incontrolado súper órgano constitucional”* (Solís, 2000:101), como lo visualiza Alex Solís, esto en alusión a que si bien es cierto puede ejercer control y coerción sobre prácticamente toda autoridad pública o privada, prácticamente ninguna puede hacerlo sobre ella.

Otros mecanismos de control

Si bien es cierto que las instituciones antes señaladas son las que se reconocen principalmente como las predilectas para ejercer el control sobre el poder, las publicaciones del Estado de la Nación no dejan por fuera una serie de organismos e instrumentos desde los cuales se procura practicar algún grado de inspección sobre la labor de la administración pública, de ahí que valga tener presente la mención que se hace en los informes acerca de la labor del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), obviamente sobre todo en tiempo de campaña electoral pero sin obviar la labor al fiscalizar el ejercicio de quienes fueron elegidos a través del sufragio (Proyecto Estado de la Nación, 1997: 171).

En los últimos años ha tomado vigencia el tema de la lucha contra la corrupción, y una de las entidades que ha entrado en vigencia en los registros de los informes del Estado de la Nación es el del Ministerio Público, por lo que no es

de extrañar que se lleve un reconocimiento prácticamente continuo de los casos en materia de delitos contra la función pública y económicos (Estado de la Nación, 2002: 273).

Los mecanismos de control del poder lo que procuran es que quienes ejercen ese poder respondan por sus actuaciones u omisiones ante la ciudadanía que les ha delegado ese mandato, de ahí que es vital contemplar los datos ofrecidos por prácticamente todos los informes del Estado de la Nación que dan cuenta de la participación y organización real y efectiva de los ciudadanos en defensa de sus intereses particulares, esto al registrar datos en torno al número de personas que participan en agrupaciones tales como sindicatos, cooperativas, asociaciones solidaristas, cámaras de empresarios, asociaciones de vecinos, juntas de salud, entre otras formaciones que reúnen los intereses de sectores de la población y que a través de múltiples mecanismos como denuncias, recursos judiciales, huelgas, declaraciones públicas y otras herramientas ejercen su cuota de control sobre el poder político. Este tema también es abordado ampliamente y brindando importantes criterios y conceptos en la *Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia* (Proyecto Estado de la Nación 2001b: 299).

Este control organizado de la ciudadanía no se da exclusivamente en el ámbito nacional y eso consta en los informes al abordar el número de plebiscitos, cabildos abiertos, Tribunales Ambientales e incluso partidos políticos locales y provinciales que han surgido en los últimos años (informes 4, 5, 6, y 7), por cierto que en estos aspectos coinciden los aportes que se hacen en la Memoria de Mauricio Araya y otros (1998), sobre todo al reseñar y detallar los mecanismos inmediatamente antes referidos, así como su forma de operar y la relevancia de sus efectos.

La gama de espacios que ofrece la institucionalidad costarricense, con el fin de que se maximice una verdadera estructura de control del poder es muy variada, esto al igual que las fuentes de información acerca del desempeño de esas estructuras, de ahí que sea de vital importancia acumular la mayor cantidad y

calidad de experiencias académicas y analíticas que se vinculen pertinentemente con las categorías que se pretenden examinar.

Es claro que si bien es cierto la investigación se desarrolla en la modalidad de práctica dirigida en el Estado de la Nación y la información manejada y generada por esta institución es un insumo primordial, también se han tomado en cuenta otras fuentes, pues debe quedar claro que este “estado de la cuestión” acerca del objeto de estudio ha sido un proceso continuo que se ha elaborado a lo largo de todo el proceso de investigación.

4. Control Político y rendición de cuentas en el IX Informe Estado de la Nación

Seguidamente se presentan los principales resultados obtenidos al investigar acerca del desempeño de las instituciones que tienen a su cargo el ejercicio del control político y la procura de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, durante el año 2002.

Únicamente se ha incluido el resultado de la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, pues si bien es cierto es válido incluir a otras instituciones, como la Procuraduría General de la República y el Tribunal de Servicio Civil, la falta de información disponible obliga a tomar en cuenta únicamente a los antes citados.

Dado que la investigación se enmarca en el esquema establecido en el Estado de la Nación, se han seguido tanto sus requerimientos formales así como su abordaje conceptual.

En esta parte del proceso de investigación se contó con el trabajo conjunto de la MSc. Evelyn Villarreal, integrante del equipo técnico del Programa Estado de la Nación.

4.1 La construcción conceptual

En aras de continuar el proceso de verificación de la eficacia de los mecanismos de control en la función pública costarricense, este tema da seguimiento y actualiza los indicadores que han sido planteados al respecto en informes anteriores del *Estado de la Nación*, prestando especial atención a los que han sido desarrollados en el VIII Informe.

La aspiración que guía este estudio tiene dos grandes variables, la primera es la participación de las personas en las políticas públicas, y la segunda, es la de

la transparencia y rendición de cuentas. Para efectos de este documento se desarrollará únicamente la segunda parte, en particular, los mecanismos legales e institucionales que se han desarrollado para obligar a los representantes políticos a rendir cuentas y facilitar a la población la petición de cuentas.

ASPIRACIÓN SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS

“Las instituciones públicas ofrecen amplias y cada vez más eficaces oportunidades de participación a las y los ciudadanos en la discusión, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los representantes políticos y de los funcionarios públicos rinden cuentas de manera veraz, completa, oportuna y responsable y respetan la dignidad de las personas en un marco legal y administrativo que garantiza la máxima transparencia de la gestión pública y la efectiva protección a los derechos y libertades civiles y políticas de la población.”

Un antecedente importante de este estudio lo constituye la ponencia sobre Transparencia y Rendición de Cuentas en Costa Rica, preparada por el proyecto Estado de la Nación para el Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá publicado en el 2003.

4.1.1 Conceptos principales

Los principales conceptos que guían este apartado son la rendición de cuentas y los mecanismos de control. La definición de ambos conceptos que se utiliza en el noveno Informe Estado de la Nación se basa en trabajos anteriores del Proyecto Estado de la Nación sobre el tema de la rendición de cuentas.

Los mecanismos de control son un conjunto de leyes e instituciones encargados de velar porque se cumpla la obligación de rendir cuentas. Los actores constitutivos de la rendición de cuentas son parte de un tejido de obligaciones y derechos que los rodea y los vincula normando sus comportamientos actuales y generando expectativas hacia el futuro. Ello es así porque la rendición de cuentas no es un evento único sino una práctica o

comportamiento reiterado en el tiempo. Esta reiteración requiere de normas que definan los actores que legítimamente pueden dar y pedir explicaciones, los mecanismos y ocasiones legítimamente reconocidos para tales fines y los recursos a disposición de cada parte (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 277).

El control se puede clasificar según tipo de ejercicio: así tendremos una fiscalización preventiva, concomitante o represiva. La primera como su nombre lo indica opera antes de que ocurran las decisiones y opera con autorizaciones o vistos buenos; la segunda simultáneamente con el ejercicio de una actividad y, la tercera, como sanción en caso de incurrirse en determinados errores, vicios e irregularidades.

En términos de los ámbitos de competencia, los mecanismos de control pueden ser clasificados en tres grupos: políticos, legales y administrativos. El control político comprende los mecanismos para velar por el cumplimiento de las ofertas electorales, de los objetivos propuestos por el gobierno así como ejercer un escrutinio público de las y los ciudadanos sobre sus actos. El control legal comprende los mecanismos para controlar la legalidad de las acciones del Estado. El control administrativo comprende los mecanismos para fiscalizar el ajuste de la operación de las instituciones públicas a las disposiciones administrativas que las regulan y a los objetivos de resultado y desempeño establecidos por la autoridad pública correspondiente (Beetham, 1994: 45 y Proyecto Estado de la Nación, 2002: 283).

4.1.2 Control político

A pesar de que en esta categoría se han de tomar en cuenta otras instituciones y mecanismos, específicamente en esta sección se destaca la labor realizada por la Defensoría de los Habitantes de la República. La labor de control político desde la Asamblea Legislativa fue analizada por otra ponencia (Arias, 2003).

En lo que respecta al trabajo de la Defensoría son actualizados los principales indicadores de su competencia, entre los que se encuentran: el volumen de las denuncias recibidas, la cantidad de expedientes abiertos, así como las oposiciones a las solicitudes de ajuste tarifario durante las audiencias públicas de la ARESEP.

Especial atención se brinda este año al proceso de acercamiento con las comunidades que ha emprendido la Defensoría de los Habitantes de la República, de ahí que se toma en cuenta la información referente a la apertura de oficinas regionales y demás programas al respecto.

Al respecto la Memoria de la Defensoría para el año 2002 varió algunas de las clasificaciones que había mantenido hasta entonces, por lo cual no se podrá dar seguimiento a algunos indicadores. Por ejemplo ya no se contabilizan los casos abiertos de oficio por la propia institución, también se cambió la clasificación temática de los expedientes abiertos, y esta ahora no coincide con la clasificación temática de los expedientes cerrados, por lo tanto no se puede realizar la relación entre expedientes abiertos y cerrados por año, según tema.

4.1.3 Control legal

En el informe se dedica una sección específica para el tema de la administración de la justicia, que da cuenta de la labor de entidades específicas que tienen a su cargo este tipo de control. En esa ponencia se toma en cuenta el trabajo realizado por instancias meramente judiciales como son la Sala Constitucional y la fiscalía que tiene a su cargo los casos de corrupción.

Como parte de los mecanismos de control horizontal, se toma en cuenta la labor de la Procuraduría General de la República, de la que se procura resaltar, a pesar del limitado acceso a información, los mecanismos de participación ciudadana que han sido implementados con el fin de involucrar a la ciudadanía en el ejercicio de algunas de sus funciones como abogado del Estado.

Así como se ha hecho en anteriores informes del Estado de la Nación, se actualizan los datos referentes al número de casos atendidos según las principales funciones que debe cumplir la Procuraduría General de la República.

4.1.4 Control administrativo

En este apartado se contempla la variada labor que desempeña la Contraloría General de la República, de ahí que se le dé seguimiento a los principales indicadores que emanan del ejercicio de este órgano, tales como los informes de auditoría, las relaciones de hecho, los informes de fiscalización por origen según área, el promedio de informes de fiscalización emitidos así como las solicitudes de estudio y denuncias relacionadas con los diferentes sectores del aparato estatal.

También se toma en consideración el papel de la Autoridad Reguladora de los Servicios Público (ARESEP), concretamente las variables como el número de audiencias públicas, el número de personas que asisten a las audiencias públicas, además, del total de expedientes vistos en audiencias según las distintas áreas que son competencia de la ARESEP, así como el resultado de las oposiciones generadas en las audiencias públicas. Para esto se realiza un exhaustivo examen de los expedientes que reciben trámite en esta entidad.

De todas las entidades antes mencionadas se actualiza el dato acerca del presupuesto con que contó durante el año 2002, esto con la idea de verificar la disponibilidad de recursos con que cuentan respecto al volumen de trabajo que deben desempeñar.

4.2 Escenario institucional

Si bien es cierto la plataforma de instancias y mecanismos con que cuentan los habitantes de Costa Rica es muy amplia, el estudio de su desempeño se ve limitado debido a la carencia de información suficiente para realizar una valoración profunda, esto a pesar de la abierta disposición de los representantes

institucionales para brindar su colaboración. Ante ese panorama, se pudo considerar únicamente los datos suministrados por tres de las instituciones del aparato estatal que se dedican a ejercer control y propiciar la rendición de cuentas, a saber, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

4.2.1 Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

4.2.2 Nombramiento polémico

En el 2002 la ARESEP experimentó un cambio de jerarca. Su nombramiento fue realizado por la Asamblea Legislativa, no sin antes producirse un debate sobre su pertinencia, que dejó a la institución dos meses sin jerarca. El anterior regulador dejó su puesto el 8 de mayo y quien fuera electo, Hermann Hess Araya, fue propuesto por el Consejo de Gobierno en su sesión del 25 de junio y electo por la Asamblea Legislativa el 15 de julio. Los cuestionamientos contra el nuevo regulador se centraban en su relación familiar con un socio mayoritario de una empresa de transporte público y en su afiliación partidista a uno de los partidos de oposición. La Asamblea Legislativa pidió un dictamen a la Procuraduría sobre la interpretación de la Ley de la ARESEP y esta resolvió que la persona propuesta por el Ejecutivo no tenía ningún impedimento legal para ser nombrado. El nuevo Regulador anunció un plan que incluye como ejes centrales la calidad de los servicios públicos, la transparencia y la participación ciudadana (La Nación, 22 de julio del 2002).

4.2.3 Aumentan solicitudes de modificaciones tarifarias

Pese a este impasse de dos meses, la institución aumentó el número de sus principales actividades con respecto al año anterior. Gran parte de la dinámica de la ARESEP es activada a instancia de parte. Es decir, el número de estudios que realiza anualmente depende del número de solicitudes que le presentan las empresas. También en el área de quejas o consultas, la actividad de control se

inicia a instancia de parte. Se realizaron el doble de audiencias públicas, en donde se vieron 128 solicitudes de modificaciones tarifarias, de las cuales el 72% están relacionadas con el sector transporte público.

Aunque la ARESEP cuenta con un mecanismo de fijación tarifaria extraordinaria, que puede utilizar de oficio, sin que se necesite ninguna solicitud de la empresa que brinda el servicio, este mecanismo es escasamente utilizado. El otro mecanismos de oficio que posee es la facultad de realizar estudios de calidad de los servicios.

4.2.4 Se desarrolla regulación previa de calidad de los servicios

Adicionalmente a los estudios económicos tarifarios, la ARESEP realiza estudios de calidad de los servicios originados de oficio, generalmente se aprovecha cada vez que se presenta una solicitud de aumento de tarifas. La regulación técnica debe contar con procedimientos definidos y una labor de seguimiento de las recomendaciones para que sea efectiva. En la ARESEP, hasta ahora se había desarrollado el Reglamento Sectorial para la Regulación de los Servicios de Acueductos y Alcantarillados, el de Servicios Aeroportuarios, una serie de normas sobre la calidad del suministro de energía y una reglamentación para el manejo y consumo de hidrocarburos. Están pendientes de reglamentación técnica los sectores de transporte, telecomunicaciones, riego, cabotaje, entre otros.

En el área de buses, se realizaron 98 estudios de calidad en el 2002. Se midió a través de una nota las condiciones en las unidades de transporte público colectivo. Del total de empresas evaluadas, el 14% tuvieron una calificación menor a 70, la mayoría se ubicó en un rango entre 71 y 90, y el 15% mayor a 90 (ARESEP, 2003).

4.2.5 Se perfecciona regulación económica previa de los servicios públicos

La labor de la ARESEP se concentra en la regulación económica de los servicios públicos, a través de la aprobación previa de sus tarifas. Por ello se puede clasificar como control previo. Entre los servicios regulados se encuentran la energía, las telecomunicaciones, concesiones de obra pública, acueducto y alcantarillado, ferrocarril, servicios marítimos o aéreos, peajes, cabotaje y transporte público (buses y taxis). Antes de realizar cualquier modificación en sus tarifas, las empresas públicas o privadas que prestan esos servicios, deben contar con la aprobación de la ARESEP, para lo cual se realiza un estudio tarifario y una audiencia pública. En estos dos pasos, la ARESEP presenta mejoras.

Durante el año 2002 y principios del 2003, la ARESEP elaboró procedimientos estandarizados y de mayor control interno para lograr que las resoluciones sobre las modificaciones tarifarias fueran más técnicas y se redujera el margen de discrecionalidad del personal encargado de cada estudio. Además, todos los informes técnicos tienen ahora un filtro adicional, que es una revisión por parte del grupo de Jefes de todas las divisiones de la institución (Huertas, V. 2003).

4.2.6 Escasa capacidad de seguimiento

No se tiene información sobre las actividades de seguimiento a las recomendaciones emanadas de los estudios técnicos o tarifarios. El incumplimiento a sus disposiciones es detectado a través de quejas de los usuarios pero no por evaluaciones de seguimiento de la institución. Por lo que se aprecia de la memoria anual, este es un objetivo institucional que no se ha alcanzado. Solo se mencionan algunos casos particularizados, en donde se ha presentado quejas recurrentes de los usuarios y la ARESEP ha tenido que darle seguimiento, por ejemplo los errores en facturación del ICAA.

4.2.7 Aumenta participación ciudadana organizada

Con respecto a la participación ciudadana en la institución, al contrario de lo sucedido en el período 2000-2001, este último año aumentó el número de personas que asistieron a las audiencias públicas, como claramente se puede ver en el siguiente cuadro, y más importante aún, aumentó el número de oposiciones que los ciudadanos presentaron a los ajustes tarifarios.

Cuadro 1

Algunos indicadores sobre las audiencias públicas y la participación ciudadana en la ARESEP

Audiencias y participación	2001	2002	Crecimiento 2001-2002
Total de audiencias	75	118	57,3
Total de expedientes vistos en audiencias	115	128	11,3
Expedientes de transporte público	68	92	35,3
Número de personas que participaron en todas las audiencias	1.504	1.930	28,3
Promedio de asistencias por audiencia	20,1	16,4	-3,7
Número total de oposiciones ^{a/}	217	385	77,4
Porcentaje de expedientes sin oposición	35	19,5	-44,3
Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron ^{b/}	3,7	3,7	0,0
Número de oposiciones con resultados positivos ^{c/}	9	18	100,0

a/ En el 2001, sobre el número de oposiciones, se cuenta con información detallada para 94 de los 115 expedientes vistos en ese año.

b/ En el 2001, al total de expedientes se le resta 35 en los que no hubo oposición y 21 sobre los cuales no se cuenta con información. El promedio de oposiciones por expediente se calcula con base en un subtotal de 59 expedientes

c/ Por resultado positivo se entiende aquellas oposiciones cuyos argumentos fueron reconocidos en la resolución final de la ARESEP y se transformaron en recomendaciones específicas para las empresas.

Fuente: ARESEP

Los expedientes sin oposición se redujeron de 35% en el 2001, a 19% en el 2002. De estas oposiciones presentadas tuvieron éxito poco más de la mitad (respuesta positiva o parcialmente de recibo). Las oposiciones son presentadas en su gran mayoría por grupos organizados de ciudadanos, solamente 3 oposiciones fueron presentadas por ciudadanos individuales. Dentro de los grupos, resalta la participación de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (FENASCO), con aproximadamente la mitad de las 75 oposiciones presentadas en el área de transporte público, el área que de por sí presenta más oposiciones, como se aprecia seguidamente.

Cuadro 2**Audiencias públicas con oposición, según tema. 2002**

Sector	Expedientes	Con oposición	Porcentaje	Sin Oposición	Porcentaje
Electricidad	9	6	4,7	3	2,9
Telecomunicaciones	7	5	3,9	2	1,6
Aguas	9	7	5,5	2	1,6
Combustibles	7	7	5,5	0	0,0
Transporte	93	76	59,4	17	13,3
Otros ^{a/}	4	2	1,6	1	0,8
Total	128	103	80,5	25	19,5

a/ Incluye: puertos, aeropuertos y peajes

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los estudios técnicos de las audiencias públicas

Durante los dos años que se detallan en el cuadro subsiguiente resalta el hecho de que los ciudadanos que se apersonan ante la ARESEP para plantear sus objeciones ante los posibles aumentos tarifarios, lo hacen primordialmente de manera organizada y conjunta, acudiendo en menor medida como actores individuales.

De la exploración hecha en los expedientes de la ARESEP, se logró constatar que la presencia de la Defensoría de los Habitantes de la República en este tipo de audiencias ha disminuido en relación con otros años.

Cuadro 3**Resultado de las oposiciones presentadas según tipo de opositor. 2001-2002**

Opositor	Negativo o no es de recibo		Positivo o parcialmente de recibo		Otros ^{a/}		TOTAL	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Grupos u organizaciones ^{b/}	10	17	12	23	8		30	40
Usuario individual	7	3	0	0	3		10	3
Empresario ^{c/}	0	2	3	0			3	2
Varios ^{d/}	8	6	3	10	5		16	16
Total de expedientes con oposición	25	28	18	33	16		59	61
Porcentaje total	42,4	45,9	30,5	54,1	27,1	0,0	100,0	100,0

a/ Incluye: traslados de la queja, negociación con el gobierno, extemporáneo e información insuficiente.

b/ Incluye manifestaciones colectivas de ciudadanos aunque no estén amparados a una organización social

c/ Se trata del operador del servicio

d/ Cualquier combinación de actores (empresarios, usuarios individuales, grupos y organizaciones)

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los estudios técnicos de las audiencias públicas

4.2.8 Aumenta uso de mecanismos de control posterior

Uno de los mecanismos más utilizados por los usuarios son las quejas y consultas directas ante la sección de Atención al Usuario de la ARESEP por irregularidades en la prestación de servicios públicos. Las quejas son consideradas mecanismos de control posterior, pues se plantean después de que haya ocurrido el evento. Estas aumentaron en un 15%. Mientras que la respuesta a las quejas proporcionaron beneficios a los usuarios, por ajuste de facturas, reparación de daños y otros por un monto cercano 27 millones de colones, es decir, 10 millones más que en el 2001. Otros mecanismos de acceso a la ARESEP son las consultas directas, pueden ser personales, por escrito o por teléfono. Las consultas tuvieron una disminución, pero se mantienen cercanas a las 20.000 consultas anuales. (ARESEP, 2003). Es de notar, que uno de los sectores sobre los que más se quejan los usuarios es el que se refiere a “aguas”, como bien se puede notar en el cuadro siguiente, esto al tiempo que el área de combustibles es la menos recurrida ante la ARESEP.

Cuadro 4

ARESEP: quejas y consultas recibidas. 2000-2002

Sector	Quejas			Consultas		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Electricidad	63	77	90	5.960	5.164	5.475
Telecomunicaciones	83	75	65	2.730	4.128	1.344
Aguas	45	75	121	2.950	2.462	2.842
Combustibles	15	5	5	2.601	1.652	2.576
Transporte	26	17	8	7.614	6.828	7.124
Otros ^{a/}	2	3	3	266	64	
Total	234	252	292	22.121	20.298	19.361

Fuente: Elaboración propia con base en ARESEP, 2003

a/ Incluye: puertos, aeropuertos y peajes

4.2.9 ARESEP promociona participación

Este aumento en la utilización de participación ciudadana de la ARESEP puede ser explicada por una serie de medidas adoptadas en el 2002, entre ellas la

realización de audiencias después de las 4 p.m. y fuera de San José, procesos de capacitación a las comunidades y usuarios para entregarles documentos informativos sobre los trámites en la ARESEP y la puesta en marcha de la figura del Consejero del Usuario. Este funcionario está encargado de orientar en forma individual o a grupos organizados sobre cómo exponer el contenido de los estudios tarifarios, además guía sobre la forma en que se presenta oralmente y en casos especiales, la participación en las audiencias públicas (ARESEP, 2003).

En opinión del director de FENASCO, la actitud del jerarca elegido en el 2002 de la ARESEP ha influido mucho en la motivación de esta organización para presentar oposiciones y otro tipo de iniciativas (Ulate, E. 2003).

4.2.10 ARESEP con mayor aumento presupuestario de las cuatro instituciones de control

Esta dinámica también fue acompañada de un crecimiento en su asignación presupuestaria en términos reales de casi 10% en comparación con el 2001. Dentro de las cuatro instituciones de control analizadas aquí, la ARESEP es la que muestra un mayor crecimiento de su presupuesto.

Cuadro 5

Presupuestos reales de las principales instituciones de control,
como porcentaje del presupuesto del Gobierno Central. 2001-2002

Institución	Presupuesto real ejecutado (millones de colones corrientes)		Porcentaje del presupuesto del Gobierno Central de la República		Crecimiento real 2001-2002
	2001	2002	2001	2002	
Presupuesto del Gobierno de la República	537,809.7	559,871.4	100.0	100.0	4.1
Contraloría General	2,661.6	2,717.8	0.49	0.49	2.1
Defensoría de los Habitantes	416.4	432.0	0.08	0.08	3.8
Procuraduría General de la República	626.3	654.3	0.12	0.12	4.5
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	504.0	612.4	0.10	0.11	10.4
Total de instituciones de control	4,259.1	4,416.6	0.79	0.79	3.7

Fuente: Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes de la República, ARESEP y Procuraduría General de la República.

Indica el cuadro anterior que aún persiste el hecho de que a pesar de las múltiples funciones que le son asignadas a las instituciones señaladas, ni siquiera sumando todos sus presupuestos alcanzan el 1% del presupuesto nacional.

4.3 Contraloría General de la República

4.3.1 Aprobación e implementación de legislación de control administrativo

Varias normas aprobadas en años recientes, iniciaron su aplicación en el año 2002 y marcan las nuevas pautas de la labor de fiscalización de la hacienda pública por parte de la Contraloría. Anteriormente, se había aprobado la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, que permitió introducir los criterios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como parte de las obligaciones de la administración pública (#8003 del 8 de junio del 2000). Estos principios fueron desarrollados en la ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (LAFPP) (#8131 del 28 de setiembre del 2001) y en la Ley General de Control Interno (LGCI) (#8292 de agosto del 2002). Esta segunda es un complemento de la primera, y las 3 leyes son vistas como una reforma integral al control de la hacienda pública (Contraloría General de la República, 2003).

4.3.2 Continúa incremento de funciones

El año 2002, como se ilustra en el siguiente cuadro, produjo nuevamente un incremento de las funciones de la Contraloría General, por medio de la aprobación de legislación relacionada directamente con su ámbito de competencia, fundamentalmente la Ley General de Control Interno, según la cual la Contraloría General de la República funciona como el coordinador de los sistemas de control interno institucionales (el detalle de las nuevas funciones se puede ver completamente en el recuadro 10, página 174 de la Memoria Institucional de la Contraloría).

Cuadro 6

Contraloría General de la República: Evolución anual de funciones asignadas mediante leyes. 1998-2002

Periodo	Cantidad de funciones asignadas	Funciones acumuladas	Crecimiento
A 1998	592	592	
1999	23	615	3,9
2000	14	629	2,3
2001	22	651	3,5
2002	44	695	6,8

Fuente: Contraloría General de la República, 2003

4.3.3 Prevalece control previo sobre control posterior

Explorar el peso de cada una de las formas de control confirma la afirmación de que, usualmente, el control administrativo en Costa Rica se concentra en el control previo (aprobaciones y modificaciones presupuestarias, visado de documentos, autorizaciones de contratación directa, etc.). De hecho, el total de los fondos públicos fiscalizados previamente es un poco más de 3.600 millones de colones para el 2002, mientras que el total de fondos públicos que llegan a tener una fiscalización posterior es cercano a los 1.500 millones, es decir menos de la mitad (Contraloría General de la República, 2003).

No obstante, la Contraloría General de la República también se da a la tarea de recibir las denuncias planteadas por los ciudadanos, ante estas, y como se observa en el cuadro que sigue, ofrece diferentes trámites según proceda.

Cuadro 7

Contraloría General de la República: Trámite dado a las denuncias

Tipo de trámite	2001		2002		Crecimiento 2001-2002
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
Archivo	32	10,5	128	23,9	300,0
Traslado externo	77	25,2	172	32,1	123,4
Traslado DFOE ^{1/}	92	30,2	95	17,7	3,3
Trámite interno	10	3,3	29	5,4	190,0
Resueltas	94	30,8	112	20,9	19,1
Total	305	100,0	536	100,0	75,7

1/ Traslado a la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Fuente: Contraloría General de la República, 2003

Si bien es cierto la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Poder Legislativo, el trabajo conjunto no es absolutamente habitual, aunque sí prevalecen acciones contraloras generadas desde el seno de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 8

Contraloría General de la República: Demanda generada desde la Asamblea Legislativa por año, según materia

Materia	1999	2000	2001	2002
Otros	11			
Autorizaciones contrataciones administrativas	11			
Resolución de recursos de objeción				1
Solicitud de contratación directa		5	4	1
Consultas sobre proyectos de ley	43	53	70	64
Solicitud de estudio de fiscalización	35	47	51	13
Solicitud de información ^{1/}	54	69	100	75
Otras solicitudes atendidas directamente por el Despacho del Contralor o sus asesores ^{1/}				50
Solicitud en etapa de admisibilidad				7
Addendum examinado				1
Contrato examinado			3	5
Convenio examinado				2
Audiencias realizadas		14	15	16
Asistencia a comparecencias			8	8
Asesorías en Comisiones Legislativas			1	5
Total	154	188	252	248

^{1/} Dato para 2002 incluye solicitudes que a partir de ese año se atienden directamente por el Despacho del Contralor

Fuente: Contraloría General de la República, 2003

4.4 Defensoría de los Habitantes de la República

A lo largo del año 2002, gran parte de la atención en el caso de la Defensoría de los Habitantes de la República se centró en casos muy específicos y de gran polémica, no obstante, también es de resaltar su empeño por hacer llegar sus acciones más allá del área metropolitana.

4.4.1 Regionalización de la Defensoría

La Defensoría de los Habitantes de la República ha llevado a cabo un proceso de regionalización de los servicios institucionales por medio de la apertura de oficinas regionales en distintos sitios del país, en aras de llevar a estas zonas las capacidades institucionales de mediación en las relaciones entre las personas y las instituciones públicas.

Se abrieron las oficinas de la Región Huetar Norte (1 de marzo de 2002), Chorotega (15 de marzo de 2002) y Atlántica (28 de enero de 2003). Dentro del proceso de regionalización y como última oficina por abrir se tiene programado la de la región Brunca.

Las áreas de acción que se desarrollan desde estas oficinas son básicamente las de atención de consultas, recepción de quejas y traslado de asuntos a las oficinas centrales, además de la generación de espacios de participación y capacitación junto con organizaciones de la región.

En términos generales y como se puede notar en el cuadro subsiguiente, la Defensoría de los Habitantes de la República mantiene un alta carga de trabajo, principalmente en lo que a trámite de consultas tanto en su sede central como en las regionales se refiere.

Cuadro 9

Defensoría de los Habitantes de la República: principales gestiones. 1998-2002

Gestión	1998	1999	2000	2001	2002
Consultas ^{a/}	13.077	19.998	19.787	17.612	22.203
Expedientes abiertos	2.082	1.678	1.544	1.765	1.964
Oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario	41	33	17	15	13
Expedientes cerrados		1.964	2.325	2.013	2.325
Investigaciones de oficio	57	19	23	55	

a/ En el año 2002 fueron tramitadas 2,353 consultas en oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República

4.4.2 Se fortalece la proyección hacia la ciudadanía

En virtud de la apertura de las oficinas regionales, por parte de la Dirección de Promoción y Divulgación se ha venido desarrollando un programa de capacitación para la sociedad civil en rendición de cuentas y control de las instituciones públicas, esto ha llevado a desarrollar actividades en donde los habitantes se involucran de lleno en las diferentes problemáticas que les afectan, lo que ha permitido desarrollar acciones en donde los actores civiles no solo identifican sus problemas de organización sino que solicitan cuentas a las instituciones encargadas de atender sus necesidades, con esto no solamente se acentúa la participación ciudadana, sino que esta tiene como resultado un ejercicio de rendición de cuentas por parte de quienes ejercen el poder.

4.4.3 Expedientes abiertos

Como se puede observar en el cuadro anterior, la apertura de expedientes mantiene un ritmo creciente desde el año 2000, prueba de ello es que en el 2002, la Defensoría de los Habitantes de la República abrió poco más del 25% de expedientes con respecto al año 2000. Sin embargo, al comparar el número de expedientes que han sido abiertos, con respecto al total de consultas recibidas, se observa una ligera disminución, pues si bien en el año 2001 un 10% de las consultas se convirtieron en expedientes, la cifra bajó en el 2002 poco más de un punto porcentual. Mediante este trámite, la Defensoría de los Habitantes de la República logró consignar las denuncias a distintas áreas dependiendo de la temática que tratara. Cabe señalar que en el 2002 el área en que se abrieron más expedientes fue la de salud, pues en este sector se trató el 22% de los 1,964 expedientes que se abrieron. No obstante, el área de la gestión administrativa también presentó una carga importante de trabajo para la Defensoría de los Habitantes de la República, pues sumados los casos relacionados con las

municipalidades y el manejo de las autoridades de justicia y policía ocuparon cerca del 40% de los expedientes tramitados en la Defensoría.

Cuadro 10

Defensoría de los Habitantes de la República:
expedientes abiertos por competencia institucional. 2002

Área de competencia	Porcentaje
Salud	22,2
Gobiernos Locales	18,6
Justicia y Policía	18,1
Educación	9,4
Financiero	5,9
Transporte	5,4
Social	5,3
Otros	4,7
Ambiente	4,6
Sector Energía	2,8
Sin identificar	3
TOTAL	100

Nota: los datos absolutos fueron calculados a partir de los porcentajes

Fuente: Defensoría de los Habitantes de la República

Por su parte, los temas de ambiente y energía más bien fueron los que requirieron menor atención de esta entidad, tan es así que del total de expedientes que fueron abiertos en el 2002, cerca de 100 (aproximadamente) tenían relación con estas materias.

4.4.4 Participación en las audiencias públicas

Desde el año 1998 se registra un descenso en la presencia de la Defensoría de los Habitantes de la República durante las audiencias públicas que realiza la ARESEP. Si bien es cierto que los aportes que realizan los representantes de la Defensoría cuentan con un amplio sustento técnico, su participación ha decaído de 41 oposiciones a ajustes tarifarios en 1998 a poco más de 10 durante el 2002, y su intervención se concentra en las audiencias en las que se tratan los ajustes en acueductos, telecomunicaciones y transporte público, como se desprende del análisis realizado de los estudios técnicos de las audiencias públicas en la ARESEP.

4.4.5 Dudosas prestaciones

Durante el año 2002 la posición de la Defensoría de los Habitantes de la República se hizo sentir ampliamente en torno al tema de los fondos que se giró a los Presidentes Ejecutivos de Instituciones autónomas como prestaciones al concluir sus labores ante el cambio de gobierno.

Las autoridades de la defensoría insistieron de manera abierta en que estas erogaciones eran ilegítimas. Según el informe DH-447-2002 de la Defensoría de los Habitantes, los Presidentes Ejecutivos son funcionarios de confianza con un contrato de plazo fijo que termina con la administración respectiva (La Nación, 30 de mayo de 2002), por lo que se fortaleció el debate acerca de la legitimidad de esos pagos. No obstante el Defensor reconoció que no se trató de una actuación ilegal por parte del gobierno, sí señaló una interpretación inadecuada de una norma que vulnera los principios de la ética en el ejercicio de la función pública, esto en referencia al acuerdo tomado por el Consejo de Gobierno tan solo unos días antes de cesar sus funciones.

4.4.6 Cuestionados aguinaldos

A pesar de que las resoluciones que emite la Defensoría de los Habitantes de la República no adquieren un carácter vinculante, sus gestiones tuvieron eco -parcialmente- al cuestionar el pago de aguinaldos a miembros de Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas y Concejos Municipales, pues si bien es cierto que los integrantes de la Junta Directiva del Banco Popular devolvieron los fondos que se les había asignado por este rubro a finales de 2001, el monto reintegrado al estado fue de cuatro millones de colones más los intereses respectivos (La Nación, 24 de mayo de 2002) y varias municipalidades acordaron donar el monto destinado a aguinaldos para obras de la misma comunidad, la Defensoría de los Habitantes de la República vio atenuados sus esfuerzos al

percibir menos apoyo del esperado por parte del Gobierno Central de la República.

Lo anterior en referencia a la revocatoria parcial de un acuerdo del Consejo de Gobierno tomado el 3 de diciembre de 2002, en el que se comunicaba que no se pagaría aguinaldo sobre las dietas que reciben los miembros de las Juntas Directivas y quienes lo hubieren recibido deberían, obligatoriamente, devolverlo al erario público. El traspie a la gestión de la Defensoría de los Habitantes de la República se dio ante la decisión que tomó el Consejo de Gobierno el 10 de diciembre de 2002, cuando ya no se habla de un mandato de no recibir aguinaldo, sino más bien “se insta” a asumir una actitud solidaria con la situación fiscal que afronta el país y regresar los fondos al Estado.

La decisión del gobierno, con la que se vio afectada la iniciativa de la Defensoría de los Habitantes de la República, de cambiar su decisión se fundamentó en un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República en el que alertó sobre una posible violación al principio constitucional de autonomía que gozan las entidades públicas.

4.4.7 Trabajo conjunto

En aras de congregar los esfuerzos por controlar el ejercicio de la función pública, el Defensor de los Habitantes se integró con los demás jefes de instituciones de control, a saber el Contralor General de la República, el Procurador General Adjunto y el Regulador General de los Servicios Públicos, además de los superintendentes de Entidades Financieras, en una comisión que sistematizaría los esfuerzos contra la corrupción en el aparato estatal.

A pesar de que la comisión fue generada bajo el auspicio de la Presidencia de la República y se acordó desde su creación (el 7 de noviembre de 2002), una reunión mensual, los informes de labores de estas entidades no dan cuenta del desempeño de este grupo colegiado.

4.4.8 Doscientos días lectivos

El debate generado ante la posibilidad de que no se cumpliera con el compromiso de los doscientos día lectivos en los centros educativos públicos fue finiquitado ante el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes de la República ante la Sala Constitucional.

El recurso fue declarado con lugar, pues según los alegatos de la defensoría se estaba socavando el derecho a la educación de los niños y adolescentes.

El fallo del Tribunal Constitucional puso fin a la controversia al señalar que el Convenio Centroamericano sobre la Unificación Básica de la Educación tiene rango constitucional, por lo que el Ministerio de Educación fue obligado a realizar las gestiones necesarias, incluidas las relacionadas con las modificaciones presupuestarias, a efecto de establecer el ciclo lectivo en doscientos días (La Nación, 7 de diciembre de 2002).

4.4.9 Grandes privilegios, pocos beneficiados

La convención colectiva tramitada en la Junta Administrativa y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) fue seriamente cuestionada por la Defensoría de los Habitantes de la República, pues consideró que se estaba manejando de manera irresponsable y abusiva (La Nación, 2 de octubre de 2002).

Una de las críticas más fuertes de parte del Defensor era acerca de la posibilidad de que varios representantes sindicales de JAPDEVA también tendrían derecho a recibir el pago de las horas extra que trabaja otro empleado de su cuadrilla o sección.

No obstante las gestiones de la defensoría, las autoridades de JAPDEVA, se comprometieron a renegociar este caso con los trabajadores, pues a pesar de los cuestionamientos, la junta no podría derogar el acuerdo de manera unilateral.

A pesar de los esfuerzos por controlar el ejercicio de la función pública y evitar el manejo indebido de los recursos públicos, la Defensoría de los Habitantes de la República está sujeta a las acciones correctivas que puedan emprender las entidades cuestionadas o en última instancia recurrir a los tribunales de justicia, principalmente a la Sala Constitucional, en aras de corregir posibles casos de abuso en la administración pública.

4.4.10 Debilidades al sistematizar la información

En cuanto a la sistematización de sus funciones, en la Defensoría de los Habitantes de la República no todos los indicadores son claramente manejados en sus informes de labores, pues si bien es cierto que hasta el 2002 se contabiliza una serie importante de indicadores, no hay constancia de la duración promedio de la atención de los casos. Claramente se indica por ejemplo el número de expedientes abiertos y cerrados así como las consultas recibidas, pero no así el tiempo y los recursos que requiere la atención de esos casos.

Por otra parte, la forma en que se sistematizan los expedientes a partir del año 2002, no ha permitido determinar el número de investigaciones que la Defensoría de los Habitantes de la República ha iniciado de oficio.

5. Un recorrido por el Informe Estado de la Nación: control político y rendición de cuentas

Como se indicó al inicio, la segunda parte de esta investigación consiste en reseñar cuál ha sido el tratamiento que se le ha dado a los temas del control del poder público y el ejercicio de la rendición de cuentas desde el análisis planteado en el Programa Estado de la Nación, para ello se ha realizado, una revisión exhaustiva de todos los informes publicados y se ha elaborado una matriz (Anexo 2), con la idea de plasmar un panorama general de los indicadores y mecanismos que se han abordado a lo largo de los ocho informes publicados.

Adicionalmente, se ha emprendido una revisión de las ponencias disponibles y relacionadas con el tema, que a su vez han dado origen al capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia a lo largo de la publicación periódica del Informe Estado de la Nación, esto con la idea de verificar el tratamiento que se le ha dado a la temática desde la perspectiva de los propios investigadores y hasta su publicación definitiva.

Seguidamente se reseña cuál ha sido el tratamiento que le ha dado el Programa Estado de la Nación al tema del control político y de la rendición de cuentas en sus informes emitidos anualmente. Para efectos de este estudio no es tomado en cuenta el informe número 1, correspondiente al año 1994, dado que por sus características de estudio inicial, no desarrolla el tema en cuestión y más bien plantea el capítulo sobre “Democracia participativa y gobernabilidad” como una especie de resumen ampliado de lo que actualmente en el Informe Estado de la Nación se conoce como “hechos relevantes” correspondientes a cada año en estudio.

5.1 Segundo informe, tímida aparición del tema.

En éste informe ya se denomina al capítulo sobre el desempeño de las autoridades estatales como “Fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno”. Si bien es cierto que muestra grandes similitudes con el informe anterior, principalmente al dedicar parte del esfuerzo a reseñar los eventos de mayor resonancia en los temas del capítulo, también se logra percibir un sutil desarrollo del tema en cuestión.

Específicamente el tema del control político es reseñado al mencionar que *“hubo roces institucionales entre los poderes de la República, como en el caso del voto de censura otorgado al Ministro de Seguridad”* (Proyecto Estado de la Nación, 1996: 144), no obstante al asunto no se le brinda mayor análisis o comentario.

En lo que respecta a la concurrencia de la ciudadanía ante entidades específicas para defender sus derechos, el segundo informe sí desarrolla algunas ideas acerca del desempeño de dos instituciones específicas que tienen a su cargo labores de control jurídico y político respectivamente, se trata de la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes de la República.

5.1.1 Cada vez más ciudadanos acudieron a la Sala Constitucional y a la Defensoría de los Habitantes para defender sus derechos.

Con ese encabezado el Informe Estado de la Nación correspondiente al año 1995 destacaba, apoyado en datos estadísticos, que más personas en relación con años anteriores habían acudido a esas instancias en procura de la defensa de sus derechos. Según señala éste segundo informe, en el caso de la Sala Constitucional, el tipo de trámites requeridos no varió significativamente, pues al igual que en años anteriores la mayoría de los recurrentes lo hicieron a través de recursos de amparo.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes, el informe consigna los principales datos acerca de su volumen de trabajo durante los primeros 19 meses de su funcionamiento.

5.2 Tercer informe, los cambios se hacen presentes.

Ya en el tercer Informe Estado de la Nación correspondiente al análisis del año 1996, se perciben significativos cambios no sólo en el formato del capítulo sobre fortalecimiento de la democracia y buen gobierno, sino también en el abordaje conceptual de los temas contenidos, al punto de que el control político es reconocido como un elemento central en la dinámica del análisis del desempeño de la democracia y del buen gobierno.

Se incluyen definiciones, conceptos e indicadores en torno al tema, incluso, la gama de las instituciones tomadas en cuenta para valorar el desempeño del control y la rendición de cuentas, pues además de la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, son también incluidas instancias como la ARESEP, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Comisión para la Defensa del Consumidor y los Tribunales Ambientales Administrativos (Proyecto Estado de la Nación, 1997: 154).

5.2.1 Por su trabajo las conoceréis

Esta parece ser la consigna asumida por el tercer Informe Estado de la Nación, sobre todo cuando reconoce la importancia de analizar el desempeño de instituciones que por sus propias características y más aún por su desempeño, se dan a la tarea de ejercer control sobre la función pública.

Entre las entidades aludidas se encuentran la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, así como las Comisiones de investigación que se integran a lo interno de la Asamblea Legislativa y precisamente en el tercer Informe Estado de la Nación “*se concluye que estas instituciones de control son importantes para el sistema de frenos y contrapesos del régimen político*” (Proyecto Estado de la Nación, 1997: 155).

5.2.2 Despuntan los datos estadísticos

Entre las características esenciales de los informes sobre el Estado de la Nación, se encuentra su abordaje ampliamente cuantitativo, de ahí que el tema de esta investigación también sea acompañado a partir del tercer Informe Estado de la Nación, por una serie de indicadores y datos estadísticos concernientes al volumen de trabajo asumido básicamente por las instituciones anteriormente reseñadas.

Por primera vez se establece lo que en el Estado de la Nación se conoce como “cuadro resumen”, es decir, esa consolidación de los datos más relevantes o significativos con los que se procura percibir el comportamiento histórico de las variables ahí contenidas, entre las que se incluye por ejemplo el número de denuncias presentadas ante instituciones como la Defensoría de los Habitantes, la ARESEP, la Comisión Nacional del Consumidor, la Sala Constitucional y los Tribunales Administrativos Ambientales, además de los estudios originados por denuncias ante la Contraloría General de la República, entre otros.

Junto con la consolidación de estos indicadores generales, a lo largo del capítulo sobre fortalecimiento de la democracia y buen gobierno se incluye una serie de cuadros y gráficos en los que se desarrolla más detalladamente el desempeño en particular de cada una de las instituciones.

5.2.3 El control político, nuevo “habitante” del Estado de la Nación

Como ya se ha mencionado, es precisamente en el tercero de los informes publicados por el Proyecto Estado de la Nación en que se establece de manera permanente el tema del control político y la rendición de cuentas, principalmente como un mecanismo para enfrentar la corrupción dentro de la función pública.

Es en este informe en el que se reconoce que *“el control político de los derechos ciudadanos puede considerarse como control vertical del sistema político costarricense, ya que define la relación que el ciudadano ocupa frente al Estado”*

(Proyecto Estado de la Nación, 1997: 170). Justamente a partir de esta premisa es que se plantea, de manera inicial, una caracterización de los elementos fundamentales de una serie de instituciones básicas, a saber las siguientes:

- Defensoría de los Habitantes de la República: de esta se destaca la figura del Ombudsman y su intervención directa en la protección de los derechos e intereses de los habitantes a través de investigaciones, publicación de información y planteo de posibles soluciones, dado que como señala el mismo informe, no le compete a la Defensoría de los Habitantes emitir criterios vinculantes, sino que acude a su magistratura de influencia.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos: de ella se señala básicamente el modo en el que normaliza las tarifas y la calidad de los servicios públicos que le son brindados a la ciudadanía. Se destaca el mecanismo de las audiencias públicas, por medio de las que los ciudadanos pueden plantear sus alegatos a favor o en contra de determinado trámite presentado ante la ARESEP. Se reconoce además que esta institución cuenta con la potestad para sancionar a toda aquella entidad pública o privada sometida a su regulación que incurra en acciones u omisiones que vayan en contra de lo dispuesto por las leyes respectivas o por las disposiciones de la misma ARESEP.
- Comisión Nacional del Consumidor: en este caso se reconoce su labor de estudiar posibles incumplimientos de las obligaciones establecidas para los proveedores y comerciantes de bienes y servicios.
- Tribunal Ambiental Administrativo: respecto a esta instancia se le señala en el informe como una entidad ante la que cualquier ciudadano podría recurrir en caso de sentir lesionados sus derechos en materia de ambiente, ya sea por acciones u omisiones de entes públicos o privados.
- Sala Constitucional: sobresale el reconocimiento que se le hace como *“la instancia que más claramente asume las funciones de control político vertical (ciudadano-Estado) y horizontal (entre instituciones estatales)”*

(Proyecto Estado de la Nación, 1997: 170). Las características se señalan principalmente porque se trata de la institución que tiene a su cargo garantizar el libre ejercicio de los derechos constitucionales, con la amplitud que ello implica.

- Tribunal Supremo de Elecciones: de esta entidad se resalta su labor como responsable de llevar a cabo un control sobre el cumplimiento, principalmente, de los derechos políticos durante los procesos electorales.
- Gobernaciones de provincia: si bien es cierto se reconoce su colaboración en el apoyo a la ciudadanía para ejercer control sobre la gestión de las instituciones públicas, igualmente se señala que las funciones operativas de esas instancias había venido en decadencia a través de los años.

El control horizontal también es desarrollado en el tercer Informe Estado de la Nación, de ahí que se caracterice las funciones desarrolladas por las instancias que tienen a su cargo este tipo de control.

- Contraloría General de la República: a partir del carácter vinculante que tienen sus disposiciones es que acentúa la mención de ciertas de sus funciones de entre las que sobresalen *“establecer los criterios de control y fiscalización de la hacienda pública; promocionar el control interno y la función asesora y preventiva de la auditoría interna; evaluar el gasto en relación con el cumplimiento de objetivos presupuestados; verificar la existencia y efectividad de los sistemas de control interno de las demás instituciones de la Administración”* (Proyecto Estado de la Nación, 1997: 172). Adicionalmente se reseñan algunos de los instrumentos con que cuenta la Contraloría General de la República para ejercer sus funciones.
- Procuraduría General de la República: como representante legal del Estado, se destacan sus funciones de control legal a partir de la emisión de dictámenes específicos. Se llama la atención acerca de la concurrencia de los departamentos legales de las instituciones públicas para plantearle

consultas específicas, ante las cuales se pueden emitir dictámenes que sí adquieren carácter vinculantes para quien las realiza.

- Comisiones de investigación de la Asamblea Legislativa: de estas instancias se señala su función de investigar casos específicos que implican responsabilidad política de instituciones y funcionarios públicos, para lo cual los legisladores siguen un procedimiento de revisión exhaustiva de documentación, así como la entrevista a funcionarios vinculados o informados sobre el tema. En el informe número 3 del Estado de la Nación se resalta que tanto los propósitos como los métodos de las investigaciones suelen ser de gran variedad.

En términos generales el tercer Informe Estado de la Nación asume, a partir de sus comentarios y datos estadísticos, que si bien es cierto durante su año en estudio (1996), se incrementó la presencia de los ciudadanos ante las instancias mencionadas para procurar la defensa de sus intereses, también se percibe un desconocimiento acerca de la utilidad y el funcionamiento de esas entidades, así como un gran interés ante las expectativas generadas por las comisiones legislativas y sus investigaciones.

5.3 Cuarto informe, se fortalece el tema del control

En el Informe Estado de la Nación correspondiente a 1997, se reitera el compromiso por abordar de manera prácticamente sistemática el comportamiento de los principales indicadores acerca del control político y la rendición de cuentas como elementos esenciales para el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno, de ahí que por segundo año consecutivo se recogen en el “cuadro resumen” las cifras más significativas respecto a los resultados de las gestiones emprendidas por las entidades encargadas de llevar a cabo funciones de control.

5.3.1 El control es descentralizado

Esta es precisamente la idea de la que parte el desarrollo del tema en las páginas del cuarto Informe Estado de la Nación. A partir de una reseña de lo consignado en el anterior informe, así como de lo recavado para el año en estudio (1997), es que se plantea la vigencia de un esquema descentralizado del control en el que múltiples instituciones ejercen controles, a pesar de que algunas lo desarrollen con mayor especificidad sobre ciertos sectores de la administración pública.

Al respecto se ilustra con datos del desempeño de las instituciones que ya en el segundo, pero principalmente en el tercer Informe Estado de la Nación se reconocían como encargadas del control, tales como la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, la Comisión Nacional del Consumidor, entre otras. Se resalta el creciente volumen de trabajo que asumieron todas esas entidades, primordialmente la Procuraduría General de la República, lo cual, según el Estado de la Nación *“remite a una preocupación del Estado por no perder terreno ante las demandas ciudadanas o institucionales”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 175). Como ya se había hecho en el año anterior, se refuerzan o fundamentan los comentarios respectivos en una serie de cuadros estadísticos y gráficos atinentes al desempeño específico de las instituciones.

Siempre en el tema de la descentralización, se reconoce que el panorama nacional con respecto al tema ha variado, pues si bien es cierto años atrás las labores de control se concentraban en la Contraloría General de la República, ya para 1997 año que se encontraba en estudio, la gama de instituciones que coadyuvaban en esta materia se había ampliado de manera significativa y con grados de atención cada vez más específicos como podría ser el caso de la ARESEP, la Superintendencia General de Entidades Financieras o los Tribunales Ambientales Administrativos.

No obstante la proliferación de instituciones y mecanismos de control, en el cuarto de los informes del Estado de la Nación se reseña que durante 1997 “*emergieron graves irregularidades en el ejercicio de la función pública*” (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 174), por lo que se registran más casos en torno a abusos de autoridad, peculado, malversación, así como el establecimiento de procesos judiciales por casos de corrupción de gran resonancia como son los del Banco Anglo o Aviación Civil.

5.3.2 El tema del control va tomando forma

Siguiendo un proceso que se inició más claramente a partir de su tercer informe, el Estado de la Nación establece en el correspondiente al año 1997 una serie de elementos conceptuales y analíticos que permiten esclarecer, de manera más evidente, cuál es el abordaje que se pretende hacer del tema. Básicamente se trata de ubicar a las instituciones respectivas dentro de las categorías de control horizontal y vertical, partiendo de los conceptos de O’Donnell (1997), por lo que se plantea, para el caso de Costa Rica, la categorización mencionada en la página 21 de esta memoria.

Junto con esta clasificación se insiste en la idea de que en un proceso de ampliación de la democracia se requiere, ineludiblemente, de evaluar la capacidad de respuesta de las instituciones a las necesidades y demandas de la ciudadanía, de ahí la relevancia de tomar en cuenta el desempeño de las instituciones que se han indicado.

5.3.3 Se incrementa la concurrencia

En el cuarto Informe Estado de la Nación se insiste, siempre con el sustento de amplios aportes estadísticos, en el incremento de gestiones por parte de la ciudadanía ante las entidades respectivas al tema del control. No obstante el informe no se limita a registrar el aumento en la afluencia de ciudadanos ante las instancias señaladas, sino que además se resaltan los esfuerzos por reestructurar

y modernizar la estructura orgánica de instituciones como la ARESEP, esto *“con el fin de fortalecer su capacidad de evaluación de los servicios públicos”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 195).

Para la caracterización de la afluencia de personas en busca de la tutela de sus derechos, se recurre a un registro detallado de los principales trámites concretados por entidades como la Defensoría de los Habitantes, en cuyas memorias no es de extrañar un detalle sumamente específico de las gestiones realizadas, así como de las características de los recurrentes. En el caso de la ARESEP, al igual que la Comisión Nacional del Consumidor, se plantea una descripción tanto en el texto como por medio de cuadros y gráficos, de sus gestiones y principales resultados de las mismas.

5.3.4 Decrecen las causas penales por corrupción pública

El Estado de la Nación llama la atención en torno a que a pesar del auge que habían tenido en los últimos años (alrededor de 1997), los escándalos y denuncias de corrupción en los medios de comunicación, se detecta un decrecimiento en la cantidad de causas penales por delitos de corrupción.

En lo que respecta a la labor de las comisiones legislativas dedicadas a investigar casos de corrupción, únicamente se consigna que *“mantuvieron, al igual que en los dos años anteriores una ardua labor”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 196), aunque no se hace referencia a mayores resultados.

5.3.5 Procurando coherencia

Procurando un esquema de coherencia entre el abordaje y tratamiento de los temas con los sustentos conceptuales que se propusieron, en el Informe Estado de la Nación número 4 se examina el desempeño de las instituciones en cuestión a partir de los ejes horizontales y verticales. Al respecto y a partir de la clasificación antes señalada, en el caso de los medios de control horizontal, por segundo año consecutivo se recurre a una caracterización de las principales

funciones que han de desempeñar la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, a lo que seguidamente se le acompaña de amplios datos estadísticos referentes al desempeño por estas instancias desarrollado.

5.3.6 Nuevos invitados

Dada la amplitud y descentralización mencionada por el informe de 1997, se hace presente en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia un nuevo grupo de instituciones, se trata de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), creada en 1995, y la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), que inicia funciones en 1997, obviamente ambas destinadas a supervisar el desempeño de las transacciones realizadas en el ámbito financiero.

Se registra que en el caso de la SUGEF sus tareas se centran en *“evaluar la situación de los entes fiscalizados ubicándolos en grados de riesgo, según situaciones de estabilidad o regularidad financiera”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 198) y en lo que respecta a la SUGEVAL se indica que *“tiene como una de sus funciones principales garantizar una mayor transparencia a las personas que invierten en títulos valores sobre la condición de las entidades que emiten dichos títulos”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 199). No obstante, el cuarto informe no ahonda en aspectos allende la descripción general de las nuevas entidades.

El informe respectivo a 1997 reconoce que la experiencia ha revelado cómo la fiscalización gubernamental *“constituye una condición necesaria para evolucionar hacia un modelo de gestión pública renovado, basado en la satisfacción de los usuarios y en el rendimiento de cuentas de cada jerarca y de cada funcionario público”* (Proyecto Estado de la Nación, 1998: 198), de ahí que junto con las superintendencias antes reseñadas se *“invite”* a formar parte del análisis a las Contralorías de Servicios, visualizadas como una señal cercana a los procesos de reforma y modernización del Estado, por lo que se toma en cuenta una serie de aspectos básicos acerca de su funcionamiento y misión, entendidas

como un instrumento para suscitar el mejoramiento en la prestación de los servicios y una mayor cercanía entre las instituciones y los usuarios. Junto a esta caracterización se consigna una serie de datos muy elementales sobre la cantidad de contralorías existentes según el sector del Estado en que se ubican.

5.3.7 Buena nota

A partir de una serie de instrumentos estadísticos, el cuarto Informe Estado de la Nación relata cómo la percepción de la opinión pública con respecto a las instituciones de control es sumamente favorable, muy por encima de la imagen que se tenía en ese momento (1997) de la labor del gobierno. Entre las mejor evaluadas sobresalen la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional, de la cual se recoge en este informe una serie de datos acerca del volumen de sus tareas y los principales resultados, aunque llama la atención, que a diferencia de las publicaciones anteriores no se establece abiertamente una relación de este tribunal con los elementos de control ciudadano, aunque sí se reconoce que el creciente volumen de trabajo se debe en gran medida a la búsqueda de satisfacción de intereses y demandas específicos por parte de la ciudadanía, que a la larga no fueron atendidos por las autoridades públicas correspondientes.

5.4 Quinto informe: prácticamente no hay rendición de cuentas

En el informe correspondiente a examinar el año 1998, salta a la vista el esfuerzo por reconocer que *“la rendición periódica de cuentas es un mecanismo que contribuye a fortalecer la democracia. Acentúa la confianza ciudadana en las instituciones públicas e incrementa la responsabilidad de gobernantes y funcionarios, cuyas acciones tienen consecuencias favorables y desfavorables para el bienestar del país y de la población”* (Proyecto Estado de la Nación, 1999: 252). En el quinto informe, se menciona una vez más, aunque ya con menos detalle, cuáles son las instituciones encargadas de ejercer control sobre las

estructuras estatales. También se recalca cómo a pesar de su amplitud y legitimidad, persiste en Costa Rica una ausencia de lo que podría denominarse una “cultura de rendición de cuentas” y más bien apenas se están construyendo (alrededor de 1998) los instrumentos por medio de los cuales los responsables de la administración pública presenten sus informes y lo sometan a escrutinio público.

5.4.1 Funcionarios e instituciones son desobedientes

En el fondo esa parece ser la idea que plantea el quinto Informe Estado de la Nación, sobre todo cuando parafrasea a la Contraloría General de la República, quien a su vez indica que *“existe ausencia de controles eficientes en los sujetos pasivos que integran la Hacienda Pública, lo cual, aunado a una desidia muy generalizada en nuestra cultura, contribuye a la inobservancia de la normativa legal y técnica, al incumplimiento de objetivos y metas, a la irracionalidad del gasto, al despilfarro, entre otros, lo que dificulta en buena medida brindar un servicio eficaz y eficiente al ciudadano y conduce a la comisión de actos que conllevan a un ineficiente uso de los recursos públicos y a graves perjuicios económicos para el Estado”* (Proyecto Estado de la Nación, 1999: 253). A fin de cuentas la Contraloría plantea que ante este panorama se corre el riesgo de caer no solo en gestión pública deficiente, sino en actos de corrupción abierta, además de que dificulta las posibilidades de evaluar el desempeño en general de estas instancias.

Una de las muestras claras en este punto es el compromiso incumplido por parte de los jerarcas institucionales, quienes sobre todo a partir de la Ley General de Administración Pública se supone deben presentar informes periódicos de su gestión administrativa y financiera ante diferentes instancias tales como la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa. De hecho en el quinto Informe Estado de la Nación se reseña cuál fue el grado de (in) cumplimiento de este tipo de mecanismos de rendición de cuentas y de control horizontal.

Por otra parte se señala cómo a lo largo de los años los ministerios y demás instituciones públicas han presentado sus memorias institucionales ante la Asamblea Legislativa, sin que este ejercicio trascienda más allá del mero trámite hacia algún tipo de consecuencias prácticas.

5.4.2 La Concertación Nacional plantea sus propuestas

A lo largo del capítulo sobre fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno se hace referencia al proceso de concertación nacional emprendido por la administración Rodríguez Echeverría, y en el tema aquí tratado no fue la excepción, de ahí que se recojan las recomendaciones emitidas por la comisión que examinó el tema de la corrupción en el proceso de concertación, en los cuales como era de esperar se resume una serie de acciones tendientes tanto a fortalecer los controles como a consolidar un esquema efectivo de la rendición de cuentas.

5.4.3 Defensoría de los Habitantes y ARESEP protagonistas

Si bien al inicio del capítulo sobre fortalecimiento de la democracia se menciona el papel de otras entidades en este campo, la atención se centra en el desempeño de estas dos instituciones, de las cuales se plantea un desarrollo amplio acerca de sus principales indicadores durante el año 1998.

Se destaca la incursión que hace la Defensoría de los Habitantes en temas muy específicos como la calidad en los servicios de salud así como en la calidad de los servicios brindados por el Sistema Nacional de Vivienda (Proyecto Estado de la Nación, 1999: 254).

Llama la atención que en el quinto Informe Estado de la Nación no aparece mencionada la labor de la Procuraduría General de la República, ni de la Sala Constitucional de cara al tema del control ejercido por estas. Por otra parte, es notoria la presentación de la información, aún la estadística, por medio de texto continuo, sin plantear mayor información por medio de cuadros o gráficos.

5.5 Sexto informe, nuevamente hay cambios

Si bien es cierto se continúa con el manejo de las principales cifras acerca del trabajo realizado, en este caso durante el año 1999, por las entidades de control, desde el inicio del capítulo se perciben modificaciones con respecto a los informes anteriores. Tal vez el más evidente sea el cambio o reducción del título del capítulo se refiere, puesto que a partir del sexto Informe Estado de la Nación se denomina “Fortalecimiento de la democracia”. En las publicaciones anteriores se le conocía como “Fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno”.

No obstante, los cambios no se limitan únicamente al nombre del capítulo quinto, sino que se hacen sentir en otras áreas. Por ejemplo, el ya para entonces característico cuadro resumen, es presentado de manera mucho más amplia, pues no solo recoge datos más específicos en un subtítulo concreto sobre control político, con cifras del desempeño de las principales instituciones que ya se han mencionado, sino además ofrece una serie histórica de los mismos que parte de 1995 y se extiende continuamente hasta 1999, lo cual permite observar el comportamiento o la tendencia histórica de variables e indicadores claves en el tema.

5.5.1 El control parlamentario entra en escena, pero las observaciones no son favorables

En informes anteriores se había mencionado la labor de la Asamblea Legislativa en el campo del control político, se había hecho principalmente aludiendo la labor de las Comisiones Especiales Investigadoras, no obstante, en este caso se desarrolla de manera más amplia el rol del parlamento en el ámbito del control.

El sexto Informe Estado de la Nación hace un recuento de las principales funciones que debe asumir un Congreso de la República. *“En primer lugar, es el órgano encargado de promulgar las leyes de un país que, desde la perspectiva del desarrollo humano, deben contribuir a mejorar las oportunidades económicas y*

sociales de las personas y ampliar su capacidad para ejercer sus derechos y deberes. En segundo lugar, es un órgano de control político de varios aspectos de la vida institucional, por ejemplo, sobre el uso de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo y otras dependencias gubernamentales. Finalmente, es un foro para la expresión del pensamiento de los diversos sectores de la ciudadanía” (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 256).

Al mismo tiempo que el Estado de la Nación plantea estas ideas, enfatiza que el Congreso costarricense, durante el año en estudio (1999), se concentró fundamentalmente en la primera de las funciones mencionadas, descuidando así su responsabilidad en el campo de las acciones contraloras, lo cual según señala el informe, puede contribuir más bien al deterioro del entramado democrático.

5.5.2 Posibles causas

Entre las posibles causas de ese débil control desde la Asamblea Legislativa el Informe número 6, entre otras plantea las siguientes:

- Se requiere de dos terceras partes del quórum para llamar a cuentas a un ministro. Ello implica que, sin la anuencia del partido oficial, ese trámite es extremadamente dificultoso.
- No existe voto de censura vinculante contra un Ministro.
- Para conformar una comisión investigadora: debe alterarse el orden del día de la agenda parlamentaria y para ello se requiere 38 votos.
- Frecuentemente los informes de las comisiones especiales de investigación no se discuten en el plenario.
- Pocas instituciones presentan informes de labores, persiste la “desobediencia”.

Sumado a las causas antes señaladas, el casi nulo ejercicio de presentar informes de labores o memorias institucionales por parte de instituciones públicas, dificulta aún más el seguimiento o control a las acciones u omisiones de esas entidades por parte de la Asamblea Legislativa y del Poder Legislativo en general,

pues si bien es cierto varias leyes de la República y la misma Carta Magna obligan a las instituciones del Estado a presentar periódicamente sus memorias, los registros de recepción de las mismas son mínimos, pues según contempla el sexto Informe Estado de la Nación, alrededor del 10% de las entidades públicas registradas por el Ministerio de Planificación y Política Económica presentó sus memorias (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 258).

5.5.3 Se refuerzan tendencias y conceptos

Acerca de la estructura del entramado de entidades contraloras, el Estado de la Nación recurre a reafirmar la categorización planteada en el informe número 4, (control vertical y horizontal) y además propone a partir de Betham (1994), que los controles que se establecen pueden ser de tipo político, legal o administrativo. Al mismo tiempo se insiste, al igual que en años anteriores, en que el trabajo de los organismos contralores de la administración pública había mantenido su tendencia creciente, dicho sea de paso, para ilustrar estas aseveraciones, contrario a lo que se presentó en el anterior informe, en este sí se recurre a una serie de cuadros estadísticos, principalmente con cifras del desempeño o la carga de trabajo asumida por las instituciones contraloras durante 1999.

5.5.4 Carga de trabajo más fuerte en la Contraloría

Del detalle contenido en el sexto Informe Estado de la Nación, sobresale el aumento en la carga de trabajo principalmente en la Contraloría General de la República, la que junto con un proceso de reestructuración que incluye un nuevo Reglamento Orgánico, ha debido asumir una serie de nuevas funciones asignadas a partir de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, así como por distintas resoluciones de la Sala Constitucional.

5.5.5 Reaparece la Procuraduría General de la República

Después de una notoria ausencia, reaparece en las líneas del Informe Estado de la Nación el desempeño realizado por la Procuraduría General de la República, de la que se reconoce, aparte de su rol como abogado del Estado, una vital función como ente de consulta por parte de las demás instancias legales del aparato estatal.

Se consigna, al igual que en el resto de las entidades contraloras un incremento en el número de trámites llevados a cabo, el que debió adjudicarse al mismo tiempo que se abocó a iniciar un proyecto de *“modernización y transformación institucional 1999-2003”* (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 266), con el cual se procuraba un rediseño de la estructura organizacional así como el fortalecimiento de su desempeño.

Los cambios emprendidos por la Procuraduría General de la República, se enfocaban primordialmente a fortalecer su capacidad técnica y así alcanzar en diciembre de 1999 la implementación de la propuesta tecnológica del Sistema Costarricense de Información Jurídica, con el que se logró consolidar el Sistema Nacional de Legislación Vigente y así establecer un único sistema de información jurídica para todo el país.

5.5.6 Defensoría de los Habitantes y ARESEP, sin mayores innovaciones

En el caso de estas dos entidades, si bien se reconoce su aporte al esquema de fortalecimiento de la democracia desde la defensa de los derechos ciudadanos y la exigencia de rendición de cuentas, en el informe número 6 se consigna, aparte de los ya acostumbrados datos estadísticos de cada organismo, un recuento de los casos más relevantes en los que intervino principalmente la Defensoría de los Habitantes.

5.5.7 El mercado de valores también es tomado en cuenta

En este campo se resalta la participación de la Superintendencia General de Valores, de quien se reconoce su aporte en el campo de la regulación de las transacciones en el mercado de valores y la actividad bursátil, así como de las entidades que en ellas participan. No obstante los esfuerzos y el marco legal que los sustentan, también se consignan los escollos que ha debido afrontar esta entidad, principalmente en lo que respecta a ciertas deficiencias en el capítulo de sanciones de la Ley Reguladora del Mercado de Valores.

5.5.8 Defensa de los consumidores disminuye sus intervenciones

En el sexto Informe Estado de la Nación se reiteran las funciones y características básicas de la Comisión Nacional del Consumidor y junto con un reconocimiento a su importancia en la defensa de los derechos de la ciudadanía, se reseña una disminución en el número de trámites realizados por la Comisión Nacional del Consumidor, a pesar del repunte que venía manteniendo antes de 1997.

Junto a estas apreciaciones se establece un desglose de los principales resultados obtenidos por las personas que recurrieron a esta comisión en procura de la defensa de sus intereses y derechos.

5.5.9 Limitada presencia de las Contralorías de Servicios

De estas instancias se indica en primer lugar que del total de instituciones registradas por el Ministerio de Planificación, únicamente alrededor del 34% cuenta con este tipo de oficinas (Proyecto Estado de la Nación, 2000: 271).

Por otra parte, se señala que cuando estas existen, no están suficientemente visibilizadas, además de que como fue consignado en informes anteriores, su marco legal es muy endeble, pues fueron creadas al amparo de un decreto ejecutivo.

5.6 Sétimo informe: persisten los débiles controles

Según el sétimo Informe Estado de la Nación, en el año 2000 *“no hubo avances que ampliaran la transparencia de la gestión pública y fortalecieran los sistemas de petición y rendición de cuentas del Gobierno y las instituciones públicas. Persistieron las debilidades apuntadas en informes anteriores sobre esta materia: el control político ejercido por la Asamblea Legislativa está poco desarrollado y existe baja articulación en las labores que realizan los diversos órganos del Estado”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 212).

5.6.1 El Sistema Nacional de Evaluación: la novedad en el informe

La principal novedad, apuntada por el Estado de la Nación, la constituye el proceso de análisis sobre evaluación y control interno iniciado por la misma Contraloría General de la República, así como la mayor acogida que obtuvo durante el año el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

La compatibilidad entre estos sistemas es señalada como una meta aun en el año 2000, pendiente de alcanzar. Acerca de esta falta de coincidencia se reseña que *“la Contraloría mide el cumplimiento de las metas por programas, a través de los indicadores de desempeño, mientras que el SINE hace una evaluación sobre acciones estratégicas definidas anualmente por ministerios e instituciones. Una situación similar se presenta en el conjunto de redes de control existentes. Además, en la mayoría de los casos el punto de vista del usuario está ausente”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 213).

En resumen, al tiempo que se destaca la importancia de este tipo de instrumentos en el fortalecimiento de los esquemas de planificación y evaluación públicas, también llama la atención, haciendo eco de instancias legislativas que *“es un instrumento valioso, sin embargo, sí persisten los problemas metodológicos que se ha logrado determinar en algunos casos, al definir acciones como prioridades o actividades de seguimiento como evaluación, las conclusiones sobre*

la labor de un ministerio o el desarrollo de una política pública específica podrían resultar inadecuadas” (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 231).

5.6.2 “Juntos, pero no revueltos”

Según señala el Estado de la Nación en su informe número 7, a pesar de formar parte del Poder Legislativo, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes no están insertas en la estructura de control tejido alrededor de la Asamblea Legislativa. *“Es posible, incluso, que buena parte de los diputados tampoco distinga a estas instituciones como coadyuvantes en las funciones de control. A menudo las relaciones se tornan tensas y muchas veces se mira a esas instituciones como elementos incómodos que obstaculizan la labor del Gobierno y de la misma Asamblea, dado que la evaluación se realiza en términos partidistas y no desde el punto de vista de la garantía ciudadana sobre la eficacia y eficiencia de las instituciones” (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 212).*

Esta distancia se hace especialmente evidente con respecto a la Defensoría de los Habitantes, de la cual se indica *“el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes es, junto con el Mensaje Presidencial del 1° de mayo, el único que se discute públicamente en el Plenario Legislativo. Sin embargo, pese a provocar un debate sobre sus principales puntos, hasta el momento el Plenario no ha utilizado las conclusiones y sugerencias planteadas en diversas ocasiones por la Defensoría, sea dentro del marco de su acción legislativa, o desde el punto de vista del control político” (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 232).*

5.6.3 Disminuye la participación ciudadana ante la ARESEP

Básicamente se consigna, como es costumbre a partir de datos cuantitativos, un decrecimiento en la afluencia de ciudadanos ante esta institución. Entre las posibles causas sugeridas está el hecho de tener que sustentar de

manera técnica gran parte de las gestiones que ahí se realizan, como es el caso de las oposiciones a ajustes tarifarios, de ahí que sobresalga la participación que asume la Defensoría de los Habitantes, que se da a la tarea de representar a la ciudadanía con un criterio técnico al cual la gran mayoría de los habitantes no tiene acceso.

5.6.4 Diversidad de controles

Una vez más se insiste en la amplia gama de instancias contraloras con que cuenta la realidad costarricense. También se hace alusión a la variedad de sustentos legales con que cuentan esas entidades, puesto que unas son de fundamento constitucional, otras amparadas a leyes específicas, mientras que otras como las contralorías de servicios funcionan a la luz de Decretos Ejecutivos. A partir de esa diversidad de sustentos surge una variedad de alcances en lo que a las resoluciones de las instancias se refiere, pues claro está que algunas tendrán carácter vinculante, como es el caso de la Contraloría General de la República, mientras que otras como sucede con la Defensoría de los Habitantes se limita a emitir recomendaciones. No obstante la diversidad respecto al tema, se reconoce un obstáculo común: la debilidad de los controles internos.

5.6.5 La cultura de rendición de cuentas continúa ausente

Según indica el sétimo Informe Estado de la Nación, en la base del problema se encuentra la ausencia de planificación y seguimiento, que impide definir prioridades, objetivos y metas, dentro y entre las instituciones, que sean susceptibles de control y evaluación. Evaluación y control son términos que tienen una connotación negativa, pues dentro de las instituciones se les vincula con sanción y castigo y por tanto se les rehuye. Se les relaciona débilmente con eficiencia, eficacia y responsabilidad política.

Incluso se dice a partir de los aportes de la Contraloría General de la República que *"no ha existido ni se ha propiciado en nuestro medio una cultura*

donde se exija rendir cuentas, ni se han puesto en práctica parámetros idóneos que permitan evaluar seriamente los resultados de la gestión administrativa, y mucho menos se ha definido una sanción para quienes realizan una desacertada labor pública" (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 229).

5.6.6 Escasa rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo

"En la práctica, se reducen a los Informes Presidenciales del 1º de mayo de cada año, los informes de labores que en forma escrita presentan los ministerios y las instituciones autónomas, y las interpelaciones y mociones de censura a ministros de Gobierno" (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 230). Así de tajante es la afirmación que se utiliza para señalar la persistente debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de las entidades Ejecutivas ante el Congreso de la República, esto a pesar del mandato constitucional que las obliga a someter sus informes a escrutinio de los legisladores.

5.6.7 Persiste débil control parlamentario

Al igual que lo hizo en el informe anterior, el Estado de la Nación plantea la debilidad que caracteriza los controles políticos que se emiten desde la Asamblea Legislativa.

Sumado a la falta de compromiso de quienes deben rendir cuentas ante el Congreso, el control político desde el Parlamento se ve aún más restringido cuando las herramientas con que cuenta no adquieren mayor relevancia, tal y como se da en el caso de los votos de censura, que no tienen carácter vinculante.

5.6.8 Poco tiempo disponible

Si bien es cierto el Reglamento de la Asamblea Legislativa prevé un amplio espacio para ejercer control político, en los últimos años ese espacio se ha ido recortando, principalmente por la presión que ejercen ciertos proyectos cuya aprobación se retrasa, entre otras cosas, por la cantidad de mociones presentadas

por los diputados, no sólo con el fin de introducirles cambios, sino también con el objeto de evitar su rápida aprobación. *“De esta forma, el control político dentro del Plenario ha quedado reducido a una hora, los días miércoles”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 230).

Se destaca además el papel importante que juegan los medios de prensa, sobre todo al difundir y en algunos casos dar seguimiento a las denuncias planteadas por los legisladores.

5.6.9 Comisiones legislativas sin consecuencias

Con esas palabras resume el apartado correspondiente al desempeño de las comisiones legislativas dedicadas a investigar casos de corrupción. No quiere decir que no hayan trabajado o su desempeño haya sido deficiente, más bien se indica cómo una vez concluidas las investigaciones, en ocasiones ante casos muy “sonados”, se emite informes que no implican mayores consecuencias o sanciones sobre las personas o entidades que actuaron irregularmente.

5.6.10 Pendiente aprobación del sistema de control interno

En el año 2000 la Contraloría General de la República, continuó con los esfuerzos por mejorar los sistemas de control interno de las instituciones y cambiar el enfoque de fiscalización vigente. La Contraloría elaboró y presentó a consideración de la Asamblea Legislativa, en marzo de 2001, el proyecto de Ley General de Control Interno. Sin embargo, en términos reales, *“en el 2000 no hubo un avance sustantivo en el fortalecimiento de la función fiscalizadora que realiza la institución”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 234).

5.7 Octavo informe: se amplía el estudio

Es notorio ya a la altura del octavo Informe Estado de la Nación, el establecimiento de una serie de indicadores básicos a partir de los cuales

emprender el análisis del tema, de ahí que se logre distinguir una mayor amplitud en el tratamiento de los tópicos relativos al control y la rendición de cuentas. Como es de costumbre se incluye en el cuadro resumen los principales datos de las instancias contraloras aludidas, permitiendo ya en el informe número 8 apreciar más claramente el comportamiento histórico de los mismos.

A diferencia de otros informes, en el octavo se apoya la información en una gran cantidad de cuadros, recuadros y gráficos en los que se expone la información pertinente.

5.7.1 Control parlamentario: continúa decaído

Según lo consignado en el informe correspondiente al 2001, *“el perfil básico del diputado costarricense (presente en el Plenario y con fuerte presencia comunal) no garantiza, sin embargo, que ejerza una función básica del parlamento en una democracia: la de ejercer el control político sobre el rumbo del Estado y, en general, de la sociedad. La Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa han establecido diversos mecanismos que pueden ser empleados por las y los diputados con ese fin. No obstante, una revisión de la aplicación de estos mecanismos revela que en el año 2001 existió una severa falla en el ejercicio del control político por la Asamblea Legislativa”* (Proyecto Estado de la Nación, 2002: 278).

A pesar de los instrumentos con que cuentan los legisladores y que fueron señalados en el anterior informe, éstos no fueron aplicados por ellos o su utilización no generó mayores consecuencias, pues al igual que se consigna en el séptimo informe, del octavo se desprende que en lo que respecta a la hora destinada a control político en las sesiones del Plenario, esta fue suspendida o destinada para otros menesteres en la mayoría de las ocasiones y en lo referente a las Comisiones Legislativas la historia se repite: *“ninguno de los informes de las comisiones (en aquellas que se logró emitir un informe) dio origen a una resolución de consenso en el Plenario legislativo”* (Proyecto Estado de la Nación,

2001: 279). Además las interpelaciones durante el 2001 o fueron poco requeridas y de limitado alcance, así como los votos de censura planteados, que no se materializaron debido a la oposición de la fracción de gobierno.

5.7.2 Capacidad de las instituciones para ejercer el control

El octavo informe Estado de la Nación abordó un tema poco explorado: las brechas entre un marco jurídico y administrativo que concede amplias funciones, que incorpora criterios de calidad y pertinencia en las actividades de control, frente a la capacidad institucional (cantidad de personal y distribución), técnica (preparación de ese personal) y financiera (presupuesto) de las entidades encargadas de ejecutarlas, de ahí que incluya el registro de elementos como el presupuesto de las instituciones de control, del cual se desprende que no alcanza siquiera el 1% del presupuesto nacional (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 284).

Sumado a lo anterior se hace un recorrido por los movimientos desempeñados por las instituciones respectivas, la cantidad de funciones asignadas y su capacidad real para atenderlas. Sobresale cómo a pesar de la disponibilidad de recursos con que cuenta, a fin de cuentas resultan insuficientes para dar un óptimo abordaje o seguimiento tanto al desempeño de las demás entidades públicas como de las resoluciones emitidas por los organismos de control.

Se destaca la implementación de recursos externos a la institución para lograr un control efectivo, principalmente en el caso de la Defensoría de los Habitantes, que no tanto por limitaciones presupuestarias, sino de carácter legal acude al *“uso cada vez mayor, de instancias de control de carácter obligatorio, como el Ministerio Público o la Sala Constitucional, para que den respaldo a sus recomendaciones e instrucciones, o bien solicita la intervención de la Contraloría y utiliza otros recursos que puedan dar más obligatoriedad a sus posiciones”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 286).

Lo anterior no quiere decir que se trate de un esquema coordinado entre las instancias mencionadas, más bien es una práctica aislada, pues según el octavo Informe Estado de la Nación, respecto a las acciones de trabajo conjunto o coordinado entre estas instituciones, se encontró pocas experiencias de este tipo, lo que no ayuda a maximizar sus escasos recursos y repercusiones.

5.7.3 La participación ciudadana detona la rendición de cuentas

En casos como el de la Defensoría de los Habitantes no es de extrañar que sus acciones sean generadas a partir de denuncias ciudadanas, básicamente esa es su mecánica de acción, y los datos consignados así lo registran, sin embargo en el informe número 8 se hace notar que la participación ciudadana constituye uno de los principales insumos de la labor de control horizontal que las respectivas entidades realizan.

Específicamente en el caso de la Contraloría General de la República, se señala que *“en las relaciones de hecho de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR, la entidad que más directamente se ocupa de problemas relacionados con actos de corrupción en la gestión de asuntos públicos, las denuncias son la fuente de más del 82,6% de estos informes, que para el 2001 fueron un total de 46”* (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 288).

Por su parte en el caso de la ARESEP la participación ciudadana se da sobre todo en el marco de las audiencias públicas para examinar los aumentos en las tarifas de los servicios públicos. Sin embargo, la participación promedio de personas en estas audiencias (ciudadanos, representantes de las empresas y funcionarios de la Defensoría) es baja, además, muchas de las sesiones transcurren sin que haya oposición alguna por parte de los usuarios (Proyecto Estado de la Nación, 2001: 290).

Una vez más el desempeño de la Procuraduría General de la República no es desarrollado en el capítulo, más bien su “aparición” se limita al dato

correspondiente al presupuesto, a pesar de que en informes anteriores se reconociera su vital apoyo al campo del control.

5.8 Noveno informe¹, se reactiva el control parlamentario

En el informe correspondiente al estudio del año 2002, sobresale el registro de un repunte en las labores de control realizadas por la Asamblea Legislativa, tendencia contraria a lo que se había registrado en informes anteriores.

Específicamente el noveno Informe Estado de la Nación señala que *“la actividad en el Congreso tuvo un mayor equilibrio entre sus funciones legislativas y de control político que el observado en el 2001. Se fortaleció el uso de los diferentes tipos de control político y, en el plenario aumentó el número de sesiones dedicadas a esta materia (...) se interpeló a 5 ministros de gobierno y se recibió una comparecencia voluntaria. Además las comisiones de investigación se duplicaron”* (Proyecto Estado de la Nación, 2003: 316).

Las afirmaciones anteriores son apoyadas en una serie de cuadros estadísticos, con los cuales se logra percibir el cambio en la tendencia del control desde el seno del Congreso.

5.8.1 Resalta la fiscalización de los recursos públicos

Siempre dentro del tema del control parlamentario, el noveno informe consigna un especial interés de los diputados por fiscalizar el uso de los recursos públicos, *“tanto en la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos, como en la temática que trataron cinco de las seis comisiones de investigación establecidas en el año”* (Proyecto Estado de la Nación, 2003: 317). Parte de esta dinámica de control sobre el manejo de los recursos públicos

¹ La información referente a instituciones de control tales como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y ARESEP presentada por el noveno informe, tiene como origen la investigación desarrollada en el marco de la presente práctica dirigida, cuyos resultados están contenidos al inicio de este documento, de ahí que no se incluyan en esta sección.

ha significado una constante comparecencia de funcionarios o representantes de instituciones con el fin de rendir cuentas ante los legisladores acerca del manejo de los bienes del Estado. No obstante los esfuerzos, y a partir del análisis histórico, siempre se registran ciertas dificultades para que las comisiones emitan conclusiones de consenso.

Por otra parte, uno de los temas que también es reconocido como uno de los más relevantes ha sido el escrutinio que se ha hecho desde el Parlamento sobre el financiamiento obtenido por los partidos políticos durante la anterior campaña electoral.

5.8.2 Respeto a la Sala Constitucional

En lo que se refiere al acatamiento de las opiniones que realiza la Sala Constitucional, el noveno informe señala que, en términos generales, los legisladores son muy disciplinados, prueba de ellos es el alto índice de aprobación que reciben los razonamientos de fondo emitidos por los magistrados constitucionales. Igualmente se percibe cómo en los casos en que la opinión de la Sala Constitucional es desfavorable, la iniciativa consultada es corregida o en algunos casos archivada.

5.8.3 Avanzan los instrumentos jurídicos de control sobre la Hacienda pública

Según indica el Estado de la Nación en su informe nº 9, en lo que respecta al marco legal de la rendición de cuentas, *“en los últimos años el país ha experimentado importantes cambios que han conducido a un fortalecimiento de controles, como la reforma al artículo 11 de la Constitución Política, que permitió introducir los criterios de evaluación de resultados y rendición de cuentas como parte de las obligaciones de la administración pública (Ley 8003, del 8 de junio del 2000). Estos principios fueron desarrollados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos (Ley 8131) y en la Ley General de Control*

Interno (Ley 8292). Esta última es un complemento de la primera y ambas entraron a regir en 2002. Las tres reformas constituyen una reforma integral del control de la Hacienda Pública, que crea instrumentos para someter a la administración a los criterios de economía, eficiencia, eficacia, planificación y evaluación de resultados, y señala la responsabilidad de los funcionarios por incumplimiento injustificado de las metas establecidas” (Proyecto Estado de la Nación, 2003: 320).

Sobresale el reconocimiento a estos mecanismos, principalmente porque establecen un régimen de responsabilidad para los funcionarios públicos, fundamentado en criterios de planificación institucional, además del cumplimiento de metas, programas y presupuestos. En fin, se destaca el vínculo formal que procuran las normas mencionadas con el Plan Nacional de Desarrollo.

No obstante el reconocimiento de todos estos esfuerzos, el Estado de la Nación, advierte que aún es muy pronto para verificar los efectos prácticos de las iniciativas.

5.8.4 No hay una tendencia continua

Si bien el Estado de la Nación recurre, a lo largo de casi todos sus informes a una serie de indicadores básicos respecto al tema en cuestión, es claro que no se mantiene una tendencia permanente, prueba de ello es que en algunas publicaciones hay variables o instituciones que prácticamente no aparecen mencionadas, lo que no es de extrañar, máxime cuando a partir de esta práctica dirigida se pudo comprobar tanto la dificultad para conseguir cierta información como la presión que implica ajustarse a los plazos establecidos en este tipo de estudios sobre la realidad nacional.

5.9 Décimo Informe, el balance de una época

Si bien es cierto la tónica de los informes es la de valorar los indicadores correspondientes al año inmediatamente anterior al de su publicación, con el

informe número diez se procuró plantear un análisis de mediano plazo, recurriendo a la valoración de indicadores comprendidos alrededor de 1990 y el año 2003.

Entre los principales hallazgos emitidos en el décimo Informe Estado de la Nación, sobresale el *“notable fortalecimiento de la democracia en el área de controles al ejercicio del poder y las garantías de los derechos de las y los ciudadanos”* (Programa Estado de la Nación, 2004:58). Para fundamentar esta apreciación se reseña la creación de una serie de instituciones y mecanismos abocados tanto a ejercer control sobre el ejercicio del poder público, como a la promoción de la defensa de los derechos por parte de la ciudadanía.

Para valorar el desempeño de las instituciones y mecanismos de control, se incluye una serie de gráficos y cuadros por medio de los cuales se consolida un registro de la evolución de los casos tramitados en las principales instituciones de control, entre los que sobresale la clasificación de las denuncias recibidas por la Unidad de Atención de Denuncias de la Contraloría General de la República, a lo que se suma un repaso por las cifras en torno a las principales funciones del ente contralor según la ley orgánica vigente. Adicionalmente se hace un recuento del número de contralorías de servicios establecidas según sector institucional, entre 1997 y 2003.

Uno de los elementos que más se resalta es el análisis del crecimiento de los presupuestos reales de la Contraloría General de la República, ARESEP y Defensoría de los Habitantes con respecto al presupuesto del gobierno central. De ese estudio se desprende que *“el fortalecimiento normativo y funcional de las instituciones de control no ha sido acompañado por la respectiva asignación de recursos. A lo largo de estos años la tendencia no ha sido estable: en algunas instituciones se ha registrado un fortalecimiento (Defensoría), pero en otras ha habido recortes (ARESEP) y, en general, se observan altibajos en los presupuestos dedicados a los tres principales entes de control horizontal (ARESEP, Contraloría y Defensoría)”* (Programa Estado de la Nación, 2004:323).

5.9.1 Sala Constitucional: una herramienta para el control de la regularidad administrativa del Estado

En el décimo Informe Estado de la Nación se hace un recuento de cómo los habitantes de Costa Rica han encontrado en la Sala Constitucional un canal para ejercer un mayor control sobre la regularidad administrativa del Poder Ejecutivo, el sector descentralizado institucional, el sector descentralizado territorial y las empresas públicas, principalmente porque la opción de los recursos de amparo han ofrecido más fácil acceso y mayor celeridad que los procesos contencioso administrativos.

Adicionalmente se menciona que por medio de la figura del amparo han cobrado vigencia los conceptos de debido proceso y derecho de petición, lo que ha generado según indica el Estado de la Nación, que la actividad administrativa de los entes estatales sea menos secretiva y más abierta (Programa Estado de la Nación, 2004: 317). Igualmente la jurisprudencia constitucional ha delimitado en gran medida, cuál ha de ser la forma en que deben emitir tanto los actos administrativos del Poder Ejecutivo, por ejemplo, así como las limitaciones que tienen las acciones de control administrativo esto en el caso de la Contraloría General de la República, y de control político desarrollado a lo interno de la Asamblea Legislativa.

5.9.2 La administración pública amplía los controles para tutelar los derechos

Como ya se mencionó, en el Informe Estado de la Nación nº 10 se cita la ampliación de la plataforma institucional enfocada a la defensa de los derechos ciudadanos. Concretamente se reseña como con la creación de la Defensoría de los Habitantes, se logró agrupar a las distintas defensorías que existían en el Ministerio de Justicia, con excepción de la Defensoría de los Derechos de Consumidor, que fue absorbida por el Ministerio de Economía, y la fiscalización de los servicios públicos, que actualmente realiza la ARESEP. Asimismo, algunas de

las atribuciones que tuvo la Procuraduría General de la República para ejercer su labor de protección pasaron a la Defensoría, con la diferencia que la Defensoría de los Habitantes cuenta con la capacidad de fiscalizar de oficio tanto acciones como omisiones de la administración pública (Programa Estado de la Nación, 2004:319).

En las contralorías de servicios se reconoce un mecanismo para la regulación por parte de los usuarios sobre los servicios ofrecidos en la administración pública, no obstante se insiste no solo en que se trata de instancias con un débil sustento legal, fundamentado en un decreto ejecutivo, sino que además es *“una figura incipiente que tiene diferentes grados de consolidación según los sectores o instituciones. Algunas tienen importantes recursos a su disposición y responsabilidades específicas asignadas, mientras que otras prácticamente solo existen de nombre”* (Programa Estado de la Nación, 2004:321).

En materia de derechos del consumidor, el X Informe Estado de la Nación ejemplifica con datos sobre el volumen de casos tramitados, cómo la Comisión Nacional del Consumidor se ha convertido en el ente responsable de la tutela de los derechos del consumidor de bienes y servicios, a partir de la aplicación de la Ley de Competencia y Protección al Consumidor.

Por su parte el décimo informe destaca que el tema de la regulación del Estado en materia de medio ambiente recayó tanto en el Tribunal Ambiental Administrativo, como en la Procuraduría Ambiental y en la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público, entidades responsables de dar trámite a las denuncias por violación a la legislación ambiental y a los recursos naturales (Programa Estado de la Nación, 2004:320).

En lo que respecta al sistema de supervisión financiera, el Estado de la Nación señala en su décimo Informe el establecimiento de nuevas instituciones de control durante la época que estudia, específicamente la Superintendencia General de Entidades Financieras en 1995, en 1997 la Superintendencia General de Valores y la Superintendencia de Pensiones en 2002, las cuales a partir del

décimo informe son objeto de análisis en el capítulo sobre Oportunidades, estabilidad y Solvencia Económicas.

La regulación de los servicios públicos se ha visto fortalecida con el establecimiento y desarrollo de la ARESEP, pues según reseña el Estado de la Nación, la evolución de esta entidad se logra identificar en dos ámbitos: el fortalecimiento de los criterios técnicos para la fijación de tarifas en los servicios públicos, y por otra parte, en el aumento de la participación ciudadana por medio de los diferentes mecanismos ofrecidos en la institución para plantear los argumentos a favor o en contra de los ajustes (Programa Estado de la Nación, 2004:321).

5.9.3 Los avances en el control financiero son iniciales

Si bien se reconoce en el X Informe Estado de la Nación el establecimiento de normativa que procura un mayor control sobre el manejo de los recursos del erario público, como son la Ley de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, la Ley General de Control Interno, la Ley de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, y se establecieron el Juzgado y el Tribunal Penal de Hacienda, así como la Procuraduría de la Ética Pública, también se recalca que *“persisten importantes vacíos que dificultan la consolidación en la práctica del modelo para la rendición de cuentas a posteriori, con base en indicadores de gestión. La fiscalización de la Hacienda Pública sigue estando muy centrada en la Contraloría General de la República”* (Programa Estado de la Nación, 2004:322).

No obstante esta situación se describe finalmente como una novedad, los esfuerzos realizados en la Asamblea Legislativa para pedir cuentas a los jefes institucionales acerca del uso de fondos públicos, esto principalmente desde la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y Gasto Público.

6. Actores y percepciones

Como parte de este estudio se llevó a cabo una ronda de entrevistas a representantes de las instituciones que han sido mencionadas en el Informe Estado de la Nación (Anexo 2), como entidades de control en Costa Rica. Estas audiencias se llevaron a cabo con el objetivo de obtener su criterio acerca de la pertinencia o no de ser mencionadas como tales, así como posibles omisiones en el análisis y sugerencias para optimizar el abordaje del tema. Se entrevistó a funcionarios de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Comisión Nacional del Consumidor, Contraloría General de la República, Procuraduría de la Ética Pública, Tribunal Ambiental Administrativo, Defensoría de los Habitantes de la República, Procuraduría General de la República y Superintendencia General de Entidades Financieras.

Adicionalmente se entrevistó a académicos y consultores con experiencia en el abordaje del tema de control y rendición de cuentas, esto con el objetivo de obtener su percepción sobre la validez de las categorías a partir de las cuales se ha analizado el tema de esta investigación en el Informe Estado de la Nación.

Como se verá en adelante, hay consenso entre las personas consultadas, acerca de la importancia y vigencia del tema, así como de la conveniencia de que sea abordado en un espacio como el Informe Estado de la Nación, sin embargo también hay coincidencia al señalar ciertas debilidades en el análisis del tema dentro del esquema de control, sobresaliendo la amplitud que, según los entrevistados, se le ha dado a la valoración cuantitativa, dejando de lado un análisis más profundo y sistemático.

6.1 Relación institucional con el Estado de la Nación

En todas las instituciones consultadas, se reconoció la existencia de un flujo de información constante que es requerida anualmente por el Estado de la Nación para la producción del Informe respectivo. Esta transmisión de datos se da prácticamente en todas las entidades, por medio de los canales y contactos

establecidos entre los funcionarios institucionales y los miembros del equipo técnico del Estado de la Nación designados para dar seguimiento a la información respectiva.

Si bien es cierto que a partir de las solicitudes respectivas, el traslado de los datos entre las instituciones correspondientes y el Estado de la Nación es fluido, este es más sistemático con algunas instancias. Al respecto, la Contraloría General de la República es un ejemplo, ya que anualmente se activan los contactos entre los miembros del equipo técnico que tienen a cargo el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia y funcionarios de la División de Estrategia Institucional del ente contralor, con el fin de obtener o actualizar una plataforma básica de indicadores sobre el desempeño institucional durante el año respectivo de estudio. Esta situación se repite con la ARESEP, entidad en la que se tienen establecidos los contactos con las personas encargadas para canalizar la información requerida. En el caso de esta institución se recurre a la Dirección de Atención al Usuario (Huertas, 2005).

Si bien es cierto las memorias institucionales son una fuente importante de información, en reiteradas ocasiones resulta insuficiente para abordar el tema, de ahí la anuencia señalada por los entrevistados para transmitir datos más amplios, siempre respetando las disposiciones de confidencialidad que establecen las leyes (Matamoros, 2005).

6.2 Informe Estado de la Nación como herramienta

Los datos contenidos en el Informe Estado de la Nación, según señalaron los funcionarios consultados, regularmente se convierten en un apoyo para el desarrollo de sus funciones. No obstante también señalan una serie de omisiones que serán abordadas más adelante.

En el caso de la ARESEP, señalan que si bien es cierto cuentan con un número reducido de ejemplares anualmente, *“estos son de gran provecho, sobre todo por parte de los funcionarios que se encuentran en el proceso de*

especialización en materia de regulación de los servicios públicos” (Herrera, 2005), pues el material contenido en el documento funciona como un referente válido del entorno en el que se debe desempeñar la entidad, máxime que, como señala Hugo Alfonso Muñoz, si bien es cierto las resoluciones que surgen de la ARESEP se dan en el plano administrativo, fácilmente se identifican repercusiones en el ámbito económico y social (Muñoz, 2005).

Por su parte Cinthia Zapata, Directora Ejecutiva del Área de Apoyo al Consumidor, plantea que a pesar de no participar regularmente en las sesiones de validación del Informe Estado de la Nación, una vez publicado, la información contenida les permite *“aterrizar (sic) el entorno económico y social para el planteamiento de sus políticas”* (Zapata, 2005). Al respecto coincide el Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo, Carlos Briceño, quien señala al Informe como *“una fuente de información estadística para monitorear el desempeño del tema ambiental”* (Briceño, 2005).

La Contraloría General de la República ha establecido un convenio con el Consejo Nacional de Rectores, entidad a la que está adscrito el Programa Estado de la Nación. Por medio de este instrumento se ha logrado no solo el tránsito de información que ya se mencionó, sino que se ha establecido un marco de reciprocidad en el que el Estado de la Nación participa habitualmente en jornadas para la capacitación de los funcionarios de la Contraloría. En estos encuentros los consultores especializados que participan en la investigación anual, así como los miembros del equipo técnico del Estado de la Nación transmiten a los funcionarios los principales resultados contenidos en todos los capítulos del Informe anual (Matamoros, 2005).

6.3 Pertinencia de las entidades consideradas como instituciones de control en el Informe Estado de la Nación.

En este punto surgió una controversia relativa entre los entrevistados acerca de la pertinencia de que las entidades que en los diez informes del Estado

de la Nación, hayan sido consideradas como contraloras, así como de algunas precisiones que los entrevistados consideran deben hacerse al analizar su desempeño. Sobre este último punto, indica Max Esquivel que *“habría que afinar aquellas entidades que regulan el ejercicio del poder público y las que más bien tienen injerencia sobre ámbitos patrimoniales como la ARESEP o las Superintendencias”* (Esquivel, 2005). Al respecto la Procuradora de la Ética Pública Tatiana Gutiérrez también aboga por ciertas precisiones muy específicas, dado que según su criterio, *“es necesario afinar dentro del Informe Estado de la Nación qué se entiende por órganos, mecanismos e instituciones de control”* (Gutiérrez, 2005), de acuerdo con la Procuradora, junto con esta precisión el Estado de la Nación tendría que definir claramente qué se pretende analizar por ejemplo, en cuanto al desempeño de la Procuraduría, y de esa manera brindar desde la institución la información requerida, sobre todo porque desde la perspectiva de los procuradores *“el tema del control da para mucho más, aunque al abordar ciertos temas, como el rol de la Procuraduría, (el Informe Estado de la Nación) carece de uniformidad y objetivos claros”* (Gutiérrez, 2005).

Por su parte Guillermo Matamoros señala que *“el Informe Estado de la Nación se concentra en entidades de control externo, dejando de lado toda la estructura de control interno con que cuenta la administración”* (Matamoros, 2005).

Tanto Allan Abarca como Hugo Alfonso Muñoz coinciden en que es conveniente abordar las entidades contenidas usualmente en el Informe Estado de la Nación, sin embargo también coinciden en que *“a ese inventario le faltan gavetas”* (Abarca, 2005) y el señor Muñoz propone algunas, pues considera válido incluir en el análisis a *“la Asamblea de trabajadores del Banco Popular, los Colegios profesionales, la Inspección judicial y las Asambleas de usuarios”* (Muñoz, 2005)

Entre las personas consultadas surge una evidente coincidencia al considerar como instituciones por naturaleza ejecutoras de control a la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y las Superintendencias

Generales de Entidades Financieras, de Valores y de Pensiones. No obstante acerca del rol que asume la Defensoría de los Habitantes Hannia Vega apunta que *“es más reconocida públicamente porque su desempeño ayuda (impacta) directamente al habitante, (...) tiene la atención directa con “el humano”, lo que no tiene ninguna de las otras instancias, o si lo tienen es con sectores muy específicos de la población. No obstante, la atención de la Defensoría se concentra ampliamente en la atención de las demandas individuales y no tanto en lo macro. ¿Por qué no generar una política pública macro que responda a las demandas reiteradas de los individuos?”* (Vega, 2005).

La coincidencia de criterio antes mencionada se rompe al tocar aquellos entes que en el Informe se ubican dentro del control administrativo, siendo la ARESEP y la Comisión Nacional del Consumidor, las que generan mayor resistencia a ser consideradas como entidades contraloras dentro de su ámbito de acción.

Las funcionarias de esas instancias consultadas apoyan abiertamente que se trata de instituciones de control. Según las representantes de ARESEP, *“la Comisión Nacional del Consumidor sí debe incluirse dentro de las entidades de control, juega un papel como el nuestro, nada más que en otra rama (de competencia)”* (Herrera, 2005). La Directora Ejecutiva de esta comisión insiste en que *“la Comisión Nacional del Consumidor sí es una entidad de control de legalidad e indudablemente de control de mercado, en el que intervenimos cuando se dan asimetrías groseras”* (Zapata, 2005).

Hugo Alfonso Muñoz apunta que *“el control técnico desarrollado por entes como la ARESEP y las superintendencias puede tener repercusiones políticas, a pesar de que no se trata de un control político”* (Muñoz, 2005), postura que es avalada por la Directora de Atención al Usuario de ARESEP, al señalar que en el panorama nacional no se ha visualizado *“la relevancia del control que genera la ARESEP a partir de criterios meramente técnicos”* (Herrera, 2005), para ello citan un ejemplo en torno a JAPDEVA, caso en el que una resolución de ARESEP

determinó que no cabía un aumento en las tarifas si se iban a destinar fondos para satisfacer privilegios del sindicato, ante lo cual la Contraloría General de la República eliminó esas partidas del presupuesto de esa institución (Huertas, 2005). Esta posición es objetada por Hannia Vega, quien si bien reconoce que *“la relevancia de cada entidad es en el ámbito cualitativo, y cada una de las instituciones contempladas desempeña un rol diferente (...) la ARESEP no hace control. Se limita al tema tarifario, muy por debajo del de calidad en los servicios”* (Vega, 2005).

Rodolfo Saborío señaló vehementemente que, de las instancias mencionadas en los diez informes anuales del Estado de la Nación, no se debería considerar a la Comisión Nacional del Consumidor, ni a la Procuraduría General de la República (Saborío, 2005).

Saborío más bien señaló que se encuentran ausentes y deberían incluirse dentro del análisis del control las siguientes instancias: *“jurisdicción contencioso-Administrativa, jurisdicción laboral en materia de sector público, Tribunal de Servicio Civil, Tribunal de Carrera Docente, Tribunal Aduanero Nacional, Tribunal Registral Administrativo, Tribunal de Transportes, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Centroamericano del Agua y Superintendencias Generales”* (Saborío, 2005), a pesar de que, como se ha señalado antes, las Superintendencias sí han sido abordadas en los informes que publica el Estado de la Nación.

Acerca de las funciones contraloras de estas últimas, el Superintendente General de Entidades Financieras, Oscar Rodríguez, indicó que si bien el Consejo de Supervisión del Sistema Financiero, es la máxima autoridad en esta materia, el ejercicio de la supervisión recae en las Superintendencias. En cuanto a la razón de supervisar desde la SUGEF a más de 50 entidades entre bancos, financieras, mutuales y cooperativas de ahorro y crédito, Rodríguez señala que con ello se trata de *“evitar riesgos sistémicos, pues si bien la SUGEF no puede impedir la quiebra de una entidad en particular, sí podría prevenir el surgimiento de un riesgo*

sistémico que pueda afectar a varias instancias o a todo el sistema” (Rodríguez, 2005), esto a partir de un ejercicio óptimo de la fiscalización prevista en la legislación correspondiente.

6.4 Control parlamentario

Uno de los tipos de control por excelencia es el que se ejerce desde el la Asamblea Legislativa. Así lo indica Hugo Alfonso Muñoz, quien agrega que el control parlamentario, en la actualidad *“trasciende la mera retórica, y cada vez es más sustentado en datos reales, producto de investigaciones más exhaustivas, informes institucionales o consultas a instancias especializadas ajenas al entorno fundamentalmente político del Congreso”* (Muñoz, 2005). Estos elementos, según Muñoz, coadyuvan a que se dé una mayor eficacia del control ejercido desde el Parlamento.

A este respecto coincide parcialmente Hannia Vega. Ella señala que si bien es cierto se recurre al Informe Estado de la Nación no solo como un referente del desempeño general del país, sino que se convierte ocasionalmente en *“un instrumento para ejercer control político”* (Vega, 2005). En la actualidad es más frecuente que los diputados recurran a un *“control personalizado, con un matiz de discurso ético”* (Vega, 2005), en el que el Informe Estado de la Nación ha sido menos utilizado, máxime que la tendencia actual de los legisladores es hacia un control parlamentario de censura y no tanto de investigación, sin embargo reconoce que el Informe *“es aplicable por los parlamentarios para visualizar aquellas omisiones o acciones incompatibles con la función pública”* (Vega, 2005).

Otro de los inconvenientes que plantea Vega para que el Informe Estado de la Nación sea aplicado como herramienta en el ejercicio del control parlamentario, es el desfase que se da al tratarse de una investigación anual, que presenta datos del año inmediatamente anterior al de su publicación y que además, no coincide con el año legislativo, *“desde el punto de vista parlamentario se hace inoperante”* (Vega, 2005).

En términos reales el Informe es ampliamente utilizado dos veces durante los cuatro años de un gobierno, por lo que Hannia Vega propone explorar la posibilidad de informes parciales o *addendum* de seguimiento que sean un mecanismo alternativo o complementario al anual. Esta posibilidad, aunque compleja dentro del quehacer actual del Estado de la Nación, sería de gran ayuda al quehacer dentro de la Asamblea Legislativa. La idea es que con esta modalidad se le pueda “tomar el pulso” a los diferentes proyectos y su proceso en el seno del Congreso (Vega, 2005).

6.5 La Procuraduría General de la República como ente de control

El quehacer de la Procuraduría General de la República ha sido mencionado en los Informes del Estado de la Nación, dentro de las instituciones de control. Sobre este tema se dan opiniones encontradas entre las personas consultadas. Rodolfo Saborío (2005), por ejemplo considera que esta institución no debería contemplarse dentro de las entidades de control, mientras que Hannia Vega, más bien plantea que *“la Procuraduría General de la República, como abogado del Estado, puede ayudar en el control más allá de la Procuraduría de la Ética”* (Vega, 2005). No obstante, los funcionarios de esa entidad consultados, de entrada no están totalmente de acuerdo al respecto, aunque sí llegan a reconocer que la Procuraduría lleva a cabo acciones contraloras.

Inicialmente indican que *“el trabajo de la Procuraduría es más un control del acto administrativo, estrictamente apegado al principio de legalidad y a lo que las normas respectivas designan”* (López, 2005), aunque posteriormente reconocen que *“si bien es cierto la Procuraduría General de la República no es una institución de control, puede que algunas acciones sí sean mecanismos de control”* (Gutiérrez, 2005), principalmente a partir del establecimiento de la Procuraduría de la Ética Pública, instancia especializada dentro de la Procuraduría General, a la que la ley de su creación (Ley número 8242) le encarga *“llevar a cabo las acciones*

administrativas para prevenir, detectar y erradicar la corrupción en la función pública” (Calderón, 2005).

Al respecto el coordinador de ese despacho, Gilberth Calderón, señala que si bien la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República es la de un ente asesor de la Administración Pública, y que *“antes de la creación de la Procuraduría de la Ética Pública, la Procuraduría General de la República era entendida no tanto como un ente de control, sino más bien como una instancia de asesoría jurídica, a partir del establecimiento de la Procuraduría de la Ética asumimos, en alguna medida, ese papel contralor” (Calderón, 2005).*

Los procuradores señalan que por medio de sus dictámenes y de sus capacitaciones a funcionarios públicos han asumido labores de control preventivo. No obstante, con el establecimiento de la Procuraduría de la Ética Pública en mayo de 2004, esta institución ha debido asumir acciones de control *a posteriori*, que hasta entonces eran “extrañas” (sic) al quehacer de la Procuraduría y *“sin entrar en conflicto con las atribuciones de otros entes, la Procuraduría de la Ética Pública ha debido asumir tareas más contraloras (...) aunque en definitiva las otras instancias de control contempladas en el Estado de la Nación asumen un rol más correctivo” (Calderón, 2005).* Del mismo modo Tatiana Gutiérrez reconoce que *“probablemente la parte de detección de los actos de corrupción, así como las denuncias sí sean control, no obstante todavía hay que definir los mecanismos a aplicar” (Gutiérrez, 2005).*

La ley de creación de la Procuraduría de la Ética Pública, así como la jurisprudencia de la Sala Constitucional establecen *“criterios y atribuciones muy amplias” (Gutiérrez, 2005),* por lo que a lo interno de esta institución se ha planificado un abordaje integral del tema de la ética y prevención de la corrupción dentro de la función pública. Para esto los procuradores plantean que *“una vez instalada esta procuraduría, hay que empezar a ver los mecanismos a utilizar para abarcar tareas tan amplias que parten desde la capacitación, investigación y pronunciamientos” (Gutiérrez, 2005).*

Uno de los elementos más destacados por los procuradores dentro del esquema de abordaje integral que se proponen, es el de la capacitación de los funcionarios públicos en temas atinentes a la ética y la prevención de corrupción en la función pública. Como se verá más adelante, para esto ha contado con el apoyo y cooperación de otras instancias. Uno de los temas vigentes en sus tareas de formación, es la promoción de los alcances de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, número 8422, norma que según el coordinador de la Procuraduría de la Ética Pública *“se puede mejorar, aunque es una herramienta de gran ayuda para el quehacer de este despacho”* (Calderón, 2005).

Entre el trabajo reseñado por los procuradores entrevistados sobresale un sondeo que se hizo en buena parte de las instituciones del Estado acerca de la aplicación de normas éticas dentro de cada instancia. A partir de esa exploración se hizo evidente que, al momento de iniciar funciones la Procuraduría de la Ética, únicamente la Caja Costarricense de Electricidad y el Instituto Costarricense de Electricidad contaban con códigos de ética internos (Calderón, 2005). Dada esta situación, en la Procuraduría se han dado a la tarea de redactar un borrador de código de ética para el funcionario público, el que se espera mejorar trabajando de manera conjunta con la Contraloría General de la República, esto como parte de *“las coordinaciones informales que se han establecido entre estas instituciones”* (López, 2005).

Si bien es cierto la Procuraduría de la Ética fue establecida por ley desde mayo de 2002, no fue sino hasta mediados del año 2004 cuando entró en funciones y con limitados recursos humanos y materiales. Una vez establecido este despacho se dio lo que el Procurador Calderón describe como una paradoja, pues *“los esfuerzos y recursos limitados han tenido que ser enfocados a atender los casos de corrupción publicados durante el 2004 en la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad. Aproximadamente un 90% del funcionamiento de la Procuraduría de la Ética está abocado a atender*

esos *dos casos*” (Calderón, 2005), precisamente las únicas dos entidades en las que el estudio de la Procuraduría determinó que tenían en funcionamiento un código de ética interno.

Con respecto a las potestades de la Procuraduría de la Ética Pública, los funcionarios consultados reconocen que, a pesar de contar con un amplio rango de acción, en el que *“sin menoscabo de las autonomías establecidas en la Constitución Política, en materia de combate a la corrupción, prácticamente el quehacer de la Procuraduría de la Ética abarca a toda la función pública”* (Calderón, 2005), sus resoluciones no son tan vinculantes, dado que así lo estableció la ley número 8242, de 9 de abril de 2002. No obstante esta limitación, y considerando que *“los criterios de la Procuraduría General de la República se quedan en el plano administrativo”* (López, 2005), la legislación referida también establece *“la posibilidad de plantear denuncias penales contra aquellas personas que violenten la Jurisdicción Penal de Hacienda, cometiendo delitos como desobediencia, incumplimiento de deberes y desacato”* (Calderón, 2005).

En síntesis, los Procuradores consultados aceptan que, si bien es cierto la Procuraduría General de la República no es una institución por naturaleza contralora, sí aplica mecanismos de control (Gutiérrez, 2005), y que a pesar de que los recursos materiales y humanos son limitados, con el establecimiento de la Procuraduría de la Ética Pública y a la luz de los escándalos de corrupción en el 2004, *“hay buena voluntad para mantener un buen acceso a recursos materiales”* (López, 2005), con lo que se fortalece el quehacer de toda la institución.

6.6 Coordinación interinstitucional

Si se piensa en un sistema de control debidamente articulado, en el que las distintas entidades que tienen a su cargo el ejercicio del control en sus ámbitos respectivos trabajen de manera conjunta, coordinada y constante, *“es claro que en Costa Rica el sistema de control es incipiente”* (Esquivel, 2005). Este criterio es compartido por el procurador Armando López, quien sugiere que *“para el*

establecimiento de un verdadero sistema articulado se requiere una profunda planificación interinstitucional” (López, 2005).

Como ya se ha señalado, los esfuerzos para constituir esquemas de trabajo formalmente establecidos a nivel de jerarcas institucionales han sido aislados y muy limitados. Al inicio de este documento se cita un claro ejemplo de esta situación, que se dio cuando al inicio de la administración Pacheco, el mismo Presidente de la República, con el objetivo de prevenir y atacar de manera conjunta la corrupción en la función pública, convocó a los jerarcas de la Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Procuraduría General de la República, ARESEP y Superintendencias Generales, no obstante, según el testimonio del Defensor Adjunto de los Habitantes, el trabajo de este grupo de primer nivel se limitó a dos sesiones (Esquivel, 2005).

Guillermo Matamoros va más allá y concretamente plantea que *“otro valor agregado del Informe Estado de la Nación sería la visualización de la articulación pendiente entre los órganos de control en un sistema, porque los cambios en la legislación de esas instituciones de control llevan de manera explícita o implícita la intención de integrar un gran sistema de control, que no logra articularse a pesar de que la Contraloría es la rectora en esta materia”* (Matamoros, 2005). Desde la perspectiva de Matamoros (2005), resulta complejo trabajar en conjunto con una entidad como la Contraloría General de la República que también controla a las instancias que colaboran con ella.

Cabe señalar que, según indica el Superintendente General de Entidades Financieras, *“a nivel de control financiero, sí existe un sistema de supervisión, debidamente establecido por la normativa vigente (...) se da el trabajo de más de 300 personas de SUGEF, SUPEN y SUGEVAL, trabajando a tiempo completo para supervisar cifras que probablemente exceden los 10.000 millones de dólares”* (Rodríguez, 2005).

No obstante la ausencia de un sistema integrado entre todos los entes de control, como se detalla seguidamente con algunos ejemplos, sí son recurrentes

los esfuerzos de coordinación a nivel técnico entre las instituciones y esporádicamente a nivel de jerarcas.

Si bien es cierto la Contraloría General de la República es la llamada a ser rectora en materia de control, y *“debería ser la principal en materia de control”* dice Hannia Vega (2005), sus mismos funcionarios reconocen que los intentos por trabajar coordinadamente se han llevado a cabo de manera aislada y alrededor de temas muy específicos.

6.7 Cooperación técnica interinstitucional

En reiteradas oportunidades el desempeño de las instituciones aquí mencionadas requiere de elementos y herramientas técnicas con las que no cuentan de primera mano, por lo que se hace necesario establecer canales de comunicación y principalmente de cooperación ya sea a lo interno de una misma institución a la que los entes de control se encuentran adscritos, o bien a lo externo, buscando apoyo en instancias estatales especializadas.

Un ejemplo de esta cooperación es la que menciona el Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo, quien señala que al tener este tribunal *“un ámbito de acción sumamente amplio, y que tiene la potestad de actuar sobre sujetos públicos y privados, por medio de mecanismos muy variados (...) se ha establecido una estrecha coordinación con los entes internos de Ministerio de Ambiente y Energía, así como del Ministerio de Salud”* (Briceño, 2005), pero al mismo tiempo acepta la ausencia de coordinación con la Fiscalía Ambiental, del Ministerio Público, señala que más bien ese enlace ha sido limitado, esto pese a que según su criterio, *“la capacidad de respuesta es más ágil en la sede administrativa que en la sede penal”* (Briceño, 2005).

La práctica de gestionar cooperación técnica en otras instancias también es aplicada por la Comisión Nacional del Consumidor, entidad que para velar por el cumplimiento de las normas legales que defienden los intereses de los consumidores y que regulan el justo intercambio comercial entre las partes, se

apoya no solo en los recursos técnicos del Ministerio de Economía y Comercio, ente al que está adscrita, sino que además cuenta con el soporte técnico y científico que le brindan secciones especializadas del Ministerio de Salud o el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Zapata, 2005).

Igualmente la Superintendencia General de Entidades Financieras ha habilitado canales de información con la Contraloría General de la República, esto con el fin de transmitir los datos requeridos entre ambas entidades, *“siempre de manera apegada a las limitaciones de confidencialidad establecidas por la ley”* (Rodríguez, 2005).

Guillermo Matamoros, de la Contraloría General de la República, señala que *“hay intentos para coordinar con otras instancias, aunque con avance muy lento, tal vez porque el trabajo ha sido bilateral con ARESEP, Superintendencias, LANAMME (Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales), y el Sistema de Administración Financiera”* (Matamoros, 2005). Cabe señalar que el objetivo de la Contraloría al trabajar coordinadamente con el LANAMME, es aplicar los criterios técnicos de este laboratorio al momento de emitir sus resoluciones de carácter vinculante en materia presupuestaria y de contratación administrativa.

6.8 Trabajo conjunto para capacitación

Entre las iniciativas de trabajo conjunto los funcionarios consultados tanto en la Contraloría General de la República como en la Procuraduría General de la República, mencionan la coordinación establecida entre autoridades de esas dos instancias y el Ministerio Público, *“esto en aras de capacitar a los funcionarios públicos acerca de las normativas vigentes en materia de ataque a la corrupción y manejo de recursos públicos”* (López, 2005).

En criterio de Gilberth Calderón, de la Procuraduría de la Ética, con este tipo de acciones coordinadas se procura además *“racionalizar los recursos de la administración pública (para ejercer control) con que se cuenta y para no duplicar*

esfuerzos (...) logrando además que el ciudadano vea atendida su demanda en la entidad que realmente tiene competencia al respecto” (Calderón, 2005), esto a pesar de que como dice Guillermo Matamoros “a fin de cuentas cada quien está en lo suyo” (Matamoros, 2005).

El intento por redireccionar las demandas ciudadanas también es implementado por la Comisión Nacional del Consumidor, en la que una vez recibida una denuncia ciudadana que se sale de la competencia de esta entidad, “se establecen los contactos con las instancias respectivas y se dan a la tarea de referir formal y técnicamente a los usuarios a las entidades correspondientes, por ejemplo las contralorías de servicios de las instituciones específicas o de ser el caso ante las instancias judiciales” (Zapata, 2005).

Igualmente con la intención de capacitar a los usuarios sobre el uso adecuado de sus recursos, así como de la manera propicia de exigir sus derechos, la ARESEP ha entablado esquemas de trabajo conjunto con entidades como la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el Consejo de Transporte Público, Defensoría de los Habitantes de la República, Contraloría General de la República, así como contralorías de servicios de las empresas e instituciones prestatarias de servicios regulados por la ARESEP (Huertas, 2005).

6.9 Poder Legislativo y sus órganos auxiliares

En este punto cabe destacar que ninguna de las personas entrevistadas hizo mención explícita del rol de la Defensoría de los Habitantes como un ente auxiliar de la Asamblea Legislativa. El Defensor Adjunto más bien hizo alusión a “la creciente demanda de acciones que ha recaído sobre las diferentes entidades (de control). Muchas veces esa demanda surge significativamente desde la Asamblea Legislativa, a partir de las leyes que emiten (...) y en reiteradas ocasiones queda en manos de, por ejemplo la Defensoría, interpretar las nuevas funciones tan específicas que le asignan las nuevas normas” (Esquivel, 2005). En la ARESEP por su parte, tampoco se visualiza a la Defensoría como una instancia

de apoyo para el Congreso, más bien plantean que *“la Defensoría lo que tiene es prácticamente control político, no es vinculante lo que dice”* (Herrera, 2005), esto en alusión a la vinculancia de las resoluciones emitidas por la Autoridad Reguladora.

El trabajo conjunto entre la Asamblea Legislativa y su ente auxiliar, la Contraloría General de la República ha sido reseñado en varias oportunidades por el Informe Estado de la Nación. Al respecto se ha dicho que las solicitudes de apoyo e información requerida por parte de los diputados han venido en aumento en los últimos años, sin embargo Hannia Vega señala que actualmente en el ámbito legislativo, ha crecido la tendencia a considerar que la presencia de personal técnico de la Contraloría en el quehacer de órganos como las comisiones legislativas, es una intromisión en el espacio político. Agrega Vega que *“esta actitud se ve reflejada mayormente en esta época en la que es “prohibido hablarle a los políticos”, y esto trasciende aun al trabajo coordinado con órganos eminentemente políticos como es la Asamblea Legislativa”* (Vega, 2005).

6.10 Coordinación internacional

El apoyo y la colaboración entre instituciones no solo se dan dentro del país. Entre las entidades consultadas también reseñan un aporte importante de sus instituciones afines en el extranjero. Una de las instancias que participan de esta cooperación es la Comisión Nacional del Consumidor, la que ha logrado establecer convenios de cooperación internacional *“en los que se cruza información de forma ágil en toda América, lo que ha permitido por ejemplo, sacar del mercado productos que incumplen diferentes parámetros de calidad”* (Zapata, 2005), esto a partir de estudios técnicos muy sofisticados que en Costa Rica sería imposible realizar.

Del mismo modo la SUGEF se ha dado a la tarea de promover acuerdos de cooperación internacional, esto con el fin de ejercer debidamente su fiscalización sobre las operaciones financieras de las entidades bancarias que mantienen

operaciones fuera del territorio nacional, según el Superintendente General, “a través de acuerdos internacionales se está supervisando la mayoría de los bancos *off shore*” (Rodríguez, 2005).

6.11 Omisiones en los Informes Estado de la Nación

Así como ya se ha mencionado la coincidencia de, prácticamente todas las personas consultadas, sobre la pertinencia de las instancias de control que se abordan en el Informe Estado de la Nación, seguidamente se hará mención de los elementos que los entrevistados consideran han sido omitidos al analizar el tema del control y la rendición de cuentas.

6.11.1 Análisis cualitativo

Si bien los funcionarios y expertos consultados reconocen que el apoyo en elementos cuantitativos que se hace en el Informe Estado de la Nación es de gran ayuda para visualizar los fenómenos de la realidad nacional, hay consenso entre los entrevistados acerca de la concentración que se ha establecido en la presentación de datos estadísticos, dejando en ocasiones de lado el contexto y trasfondo de esas cifras.

En la ARESEP su posición es clara: “*se le podría sacar mucho más provecho a la información (...) el abordaje que se le da a la labor de la ARESEP se limita mucho a información meramente cuantitativa acerca de la participación de personas en las audiencias públicas*” (Herrera, 2005). Según las funcionarias de la autoridad reguladora, debido a esta situación, en el Informe Estado de la Nación se está dejando de lado información sobre las fijaciones tarifarias y su impacto social y económico. Uno de los ejemplos planteados al respecto es el de los combustibles, puesto que “*se trata de una variable que no es “controlable” por la ARESEP, ni por el país como tal. Este tipo de indicadores se podría ligar más con la realidad económica y su impacto encadenado en la sociedad*” (Huertas, 2005).

Si bien la asistencia a las audiencias públicas es un indicador relevante, “ésta no dejan de ser un mero trámite legal” (Herrera, 2005), y las funcionarias de la ARESEP consideran que existe en su quehacer información más sustantiva para abordar el tema de la participación ciudadana como es por ejemplo el programa de “Puertas Abiertas”, en el que la institución se traslada a las comunidades, aprovechando las alianzas establecidas con las entidades antes mencionadas, en procura de capacitar a los usuarios en escuelas y espacios públicos.

Guillermo Matamoros insiste, no solo en que el análisis se debe enfocar más a lo cualitativo sino que debe sugerir propuestas de acción muy concretas. Desde su experiencia reseña que *“en los talleres de validación y Consejo Consultivo, especialmente cuando se va a empezar a elaborar un informe anual, he planteado y me parece que es un sentimiento de bastante gente, que el Informe (Estado de la Nación) es muy valorativo, pero no es propositivo, a pesar de que con las aspiraciones se trata de señalar hacia dónde debemos encaminarnos como país (...) ese carácter propositivo debería verse fortalecido, más aún ahora que el Estado de la Nación se encuentra al amparo del CONARE (Consejo Nacional de Rectores) y ya no del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), máxime que las universidades se han caracterizado tanto por estudiar la problemática, como por proponer posibles soluciones. El Informe Estado de la Nación no ha aprovechado esa fortaleza”* (Matamoros, 2005).

6.11.2 En materia de servicios públicos

Las funcionarias de la ARESEP señalan que en el Informe Estado de la Nación no ha quedado constancia de la independencia técnica y administrativa que ha adquirido esta institución, ya que según su criterio, *“desde la creación de la ARESEP como tal, ha permitido mayor independencia y ha disminuido la recurrencia de presiones, lo que sí ocurría con mayor frecuencia en tiempos del SNE (Servicio Nacional de Electricidad)”* (Herrera, 2005).

De acuerdo con lo indicado por las entrevistadas en ARESEP, el Estado de la Nación no ha abordado esta independencia, la que indican ellas se refleja incluso en la forma en que se elige al jerarca de la institución. Junto con la independencia del jerarca, se ha dejado de lado el análisis de la responsabilidad del jerarca, puesto que es sobre la persona que ocupe ese puesto en quien recae la responsabilidad de las decisiones finales que asuma la ARESEP a partir de criterios técnicos, de los que el Regulador (a) General tiene potestad de apartarse al emitir sus decisiones (Huertas, 2005).

Otro de los elementos que según el criterio de las funcionarias consultadas se ha omitido en el Informe Estado de la Nación es el trabajo que se realiza como parte de las verificaciones de calidad, tarea que demanda gran parte de los recursos humanos y materiales con que cuenta la institución. Como ya se mencionó esta posición es contraria a la asumida por Hannia Vega, quien sostiene que la ARESEP, se queda en el plano tarifario sin trascender al control de calidad (Vega, 2005).

Uno de los puntos más relevantes en el ámbito del control en los servicios públicos es el vacío legal que existe en lo que a regulación de los servicios prestados por las municipalidades se refiere. Como señalan tanto en la ARESEP como en la Comisión Nacional del Consumidor, el Estado de la Nación no ha llamado la atención acerca de este vacío en la legislación, lo que provoca que prácticamente ninguna de las instancias abordadas en el Informe Estado de la Nación pueda emitir criterios vinculantes en materia de servicios municipales, pues si bien es cierto con el establecimiento de la Autoridad Reguladora se previó este control, la jurisprudencia de la Sala Constitucional lo declaró improcedente.

En palabras de Xinia Herrera, *“están bastante desamparados los usuarios de las municipalidades. La única forma de ayudar en esto sería una reforma legal en el Código Municipal”* (Herrera, 2005). Esta situación también se da en materia de servicios profesionales, pues a partir de un voto de la Sala Constitucional, estos servicios quedaron fuera del rango de acción de la Comisión Nacional del

Consumidor dado que *“estos no se ajustan a los parámetros de servicios que menciona la ley, por lo que su actividad no se puede reducir a la simple mercancía”* (Zapata, 2005), situación que tampoco se ha mencionado en los informes del Estado de la Nación.

6.11.3 En materia de control de mercado

La Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Consumidor considera válido el abordaje que se ha hecho en el Informe Estado de la Nación de la institución que ella representa (Zapata, 2005), no obstante indica que no se ha plasmado completamente la visión asumida en tiempos recientes, ya que si bien es cierto esta Comisión es una instancia en la que se le da trámite y resuelven las denuncias de los consumidores, *“una de las principales metas de la entidad es que en este mercado de libre competencia, los agentes económicos se relacionen de manera tal que permitan que el consumidor sea un agente activo y que tome las decisiones con la mayor cantidad de información posible. Para eso tenemos que empoderar al consumidor y tenemos que considerar también al comerciante para que comprenda (y aplique) las reglas que establece la ley para respetar los derechos del consumidor”* (Zapata, 2005).

Con esto se pretende, según señala Zapata, que no se visualice a esta institución únicamente como receptora de denuncias, sino como un punto de confluencia entre consumidores y comerciantes, así como un espacio en el que ambos sectores pueden resolver sus diferencias y conflictos de una manera justa y eficiente. Al respecto también indica que se ha omitido el tema de la cantidad de dinero que los usuarios han logrado recuperar a partir de la implementación del programa de resolución alternativa de conflictos (Zapata, 2005).

Por otra parte, en la Comisión Nacional del Consumidor consideran importante que en un espacio como el de los informes del Estado de la Nación se visualice el grado de educación que ha adquirido el consumidor costarricense en materia de venta y consumo responsables. Según reseña la funcionaria

consultada, el creciente número de denuncias y consultas por parte de los consumidores, así como los cambios en los hábitos de los comerciantes en detalles como el manejo de sus productos en los anaqueles y el uso de etiquetas en español, evidencian un creciente interés de los comerciantes por mantenerse dentro de los criterios establecidos por la ley y de los consumidores en hacer valer sus derechos y exigir calidad en los bienes y servicios que está consumiendo. Si bien es cierto se trata de un cambio paulatino que se ha dado en los patrones culturales de los usuarios de servicios privados, también se sugiere que a partir del análisis de este tema por medio de un instrumento como el Informe Estado de la Nación se procuren modificaciones en el sector público, al respecto el Defensor Adjunto de los Habitantes apunta que *“es importante que los ciudadanos vean el acceso a ciertos servicios estatales como derechos y no como favores que se le deben conceder”* (Esquivel, 2005).

6.11.4 Estándares internacionales en materia de supervisión financiera

“Nuestra supervisión es buena, pero no estamos a estándares internacionales” (Rodríguez, 2005). Con esa frase sustenta el Superintendente General de Entidades Financieras la idea de visualizar en un ámbito como el del Estado de la Nación el avance de la supervisión financiera en Costa Rica. El señor Rodríguez considera válido el análisis del desempeño de las superintendencias, sin embargo manifiesta que se ha omitido hacerlo en comparación con estándares internacionales, sobre todo porque *“la SUGEF es monopólica por su propia naturaleza y lo válido es compararla contra estándares internacionales. De este modo se podría registrar si año a año se da algún progreso”* (Rodríguez, 2005).

El Superintendente propone incluso algunos de los instrumentos que se pueden aplicar para realizar un análisis con base en criterios internacionales. Entre los que menciona están los definidos por el Comité de Basilea, organización que congrega a más del 90% de los bancos del mundo. De la misma forma citó las valoraciones que establecen el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Agrega el jerarca de la Superintendente General de Entidades Financieras que hay experiencias internacionales, en las que a partir de un buen funcionamiento de la supervisión financiera, disminuye el riesgo-país (Rodríguez, 2005).

En esta superintendencia se considera que hacer este ejercicio de valoración a partir de estándares internacionales en el Estado de la Nación, sería de gran relevancia ya que permitiría evidenciar como el cumplimiento o no de esas normas, afecta que quehacer nacional tanto en lo económico como en lo social, *“por ejemplo, si la supervisión es muy laxa, podemos caer en problemas de riesgos que pueden afectar a varios bancos, lo que afectaría la credibilidad nacional. Si por el contrario la supervisión es muy dura, represiva, lo que haría es atentar contra el desarrollo económico del país”* (Rodríguez, 2005).

A partir de un estudio comparativo a nivel internacional se lograría evidenciar que el caso costarricense se encuentra relegado con respecto a experiencias externas, esto según señala el señor Rodríguez, debido a que el país ha privilegiado la estabilidad del sistema financiero, antes que el desarrollo de un sistema de supervisión que lo que fortalezca el sistema financiero. De acuerdo con sus cálculos se requiere un plazo aproximado de cuatro años no para cerrar, sino para minimizar la brecha existente con respecto a experiencias internacionales.

Al mismo tiempo que en la Superintendente General de Entidades Financieras se señala la omisión de un análisis con la perspectiva internacional, también se plantea una advertencia muy clara: *“es muy delicado hacer un análisis de la supervisión en un país, esto por las implicaciones, incluso internacionales que un análisis mal hecho puede tener”*(Rodríguez, 2005). Para ello, sugiere el Superintendente, habría que contar con un cuerpo técnico debidamente calificado para abordar y entender el tema, máxime que se trata de una materia muy compleja y delicada: la supervisión financiera. *“Un mal diagnóstico causaría daños a todo el país”* (Rodríguez, 2005).

6.11.5 Se ha dejado de lado el control interno y la rendición de cuentas vertical

Este es el criterio de Guillermo Matamoros, quien plantea que en los informes anuales que emite el Estado de la Nación, se ha privilegiado el análisis del desempeño de las entidades que realizan control externo, dejando de lado la estructura de control interno con que cuenta la administración pública, esto a pesar de que *“hay una corriente a nivel mundial que habla de la publicización (sic) de las auditorías internas, en la que estas empiezan ser más beligerantes en el tema del control y la denuncia de los malos manejos dentro de las instituciones, lo cual es lógico porque el auditor está en ese campo de batalla permanentemente y tiene más información”* (Matamoros, 2005).

Señala el funcionario que si bien en algún momento se abordó este tema en el Estado de la Nación, aun no se le ha prestado suficiente atención y se ejemplifica en los escándalos de corrupción registrados en la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense de Electricidad durante el año 2004, en los que no se ha analizado el porqué las estructuras internas de control y supervisión no detectaron o alertaron de las anomalías que se podrían estar dando. Añade Matamoros que un análisis de este tema en el Estado de la Nación, contribuiría a visualizar la relevancia de las instancia de control establecidas a lo interno de cada institución. *“Si usted no tiene un buen sistema de control a lo interno de la institución que usted gerencia, el riesgo de que existan malos manejos es mucho más alto, aunque no lo elimina, pero el riesgo sería menor”* (Matamoros, 2005).

Según señala el funcionario de la Contraloría General de la Republica consultado, el poner el tema del control interno en discusión, por medio de un instrumento como el de los informes del Estado de la Nación, generaría impactos relevantes como sería el estimular un cambio en el sistema de control de este país, *“sobre todo porque desde afuera es muy difícil poder integrar esfuerzos para*

fortalecer el control, como sí se lograría empezando desde adentro (...) esto obligaría incluso a las entidades de control externo a replantearse su esquema” (Matamoros, 2005), de ahí que la Contraloría General de la República ha venido a hablar del control de segundo piso, tema que tampoco ha sido ampliamente discutido en los Informes del Estado de la Nación.

Con esa estructura de fiscalización a partir de distintos niveles, el señor Matamoros considera que el ente contralor podría ejercer mayor vigilancia sobre los entes de control interno, que sobre la gestión misma de la administración, lo reconoce como un salto fundamental que comienzan a dar los sistemas de control en los países desarrollados.

Otro de los elementos que según el criterio de Matamoros ha sido obviado, es el control y la rendición de cuentas desde una perspectiva vertical, pues se ha ampliado el abordaje de las estructuras de análisis horizontal, entre las diferentes instituciones públicas, pero no así a partir de la participación de los ciudadanos, *“este abordaje no fortalece el esquema de rendición de cuentas vertical, en el que sean ellos (los ciudadanos) los que exigen cuentas, aunque puede que todavía se trate de un asunto de cultura en el país y más aún cuando la rendición de cuentas ha sido ampliamente enfocada hacia lo financiero, aunque a partir del 2000 con las reformas constitucionales se ha avanzado al respecto”* (Matamoros, 2005).

Con esta posición coincide Hugo Alfonso Muñoz, quien plantea que si bien es cierto es de gran importancia el control cruzado entre instituciones estatales, *“los ejercicios de rendición de cuentas son de un carácter meramente “informativo” o expositivo por parte de los funcionarios responsables de presentarlos, tal y como es el caso de los alcaldes municipales, un ámbito en el que los ciudadanos o usuarios no cuentan con espacios, ni capacitación para plantear cuestionamientos a los funcionarios acerca de su desempeño”* (Muñoz, 2005). Para ejemplificar esta situación, Muñoz recurre al informe de labores de la Defensoría de los Habitantes, el que según su opinión, no es suficientemente analizado o discutido por parte de los diferentes actores nacionales, incluido el Estado de la Nación, lo que se agrava

al no contar los ciudadanos con la capacitación acerca del uso adecuado de los instrumentos existentes para ejercer control o exigir rendición de cuentas (Muñoz, 2005).

Al Informe Estado de la Nación, según criterio de Guillermo Matamoros, probablemente le ha pasado lo mismo que a la Contraloría General de la República, por cuanto se le ha dado cierta prioridad a la rendición de cuentas horizontal, como se da en el caso de las entidades públicas que responden ante la Contraloría acerca de su desempeño, especialmente financiero, *“pero no resulta tan sencillo transmitir eso a la ciudadanía. Persiste el problema en el que el ciudadano-cliente que no se ve favorecido por los servicios de una institución en particular, no ve la necesidad de exigirle cuentas. “Esa parte al Informe (Estado de la Nación) le falla”* (Matamoros, 2005).

6.11.6 Cultura de rendición de cuentas

Al menos cuatro de las personas consultadas coinciden en que en los informes del Estado de la Nación no se ha señalado de manera vehemente la ausencia de una verdadera cultura de control y de rendición de cuentas en el país y que el abordaje profundo de este tema por parte del Estado de la Nación, *“podría contribuir a que se modifique la cultura de control en Costa Rica”* (Matamoros, 2005).

En esa discusión habría que considerar los patrones culturales en que se desarrollan los costarricenses, máxime que, como señala Hugo Alfonso Muñoz, *“el ejercicio del control se puede ver limitado, dado que en Cota Rica no nos gusta ser controlados y desde la edad escolar se establece un código tácito en el que la persona que promueve controles o rendición de cuentas es rechazada y señalada como impertinente en su ámbito social”* (Muñoz, 2005).

Max Esquivel señala la gran importancia de *“evaluar desde el Estado de la Nación el correcto uso de los mecanismos de control por parte de la ciudadanía y su incidencia en la gobernabilidad, así como el objetivo y la calidad de las*

denuncias presentadas por los ciudadanos” (Esquivel, 2005). Por su parte el señor Muñoz más bien parte de la premisa de que “en Costa Rica no existe una cultura de la rendición de cuentas y menos aún los ciudadanos cuentan con capacitación para exigir o rendir cuentas” (Muñoz, 2005), posición que comparte Hannia Vega cuando afirma que “en Costa Rica no hay obligación de rendición de cuentas, por lo que el investigador se ve obligado a analizarlo así: hay rendición de cuentas a partir de un control y no a la inversa” (Vega, 2005).

De acuerdo con el criterio de las personas consultadas, esta carencia por ellos señalada podría ser evidenciada en un ámbito de discusión como el Estado de la Nación, mejor aún si se hace a la luz del análisis del fenómeno de la corrupción en la función pública, con lo que se lograría no solo documentar los esfuerzos que se hacen por atacar las acciones ilícitas, sino que además *“en el Informe (Estado de la Nación) se podría ampliar la relevancia del tema de la ética”* (Calderón, 2005), y de ese modo hacerlo presente en distintos ámbitos de discusión nacional, aprovechando así el alcance que tiene la difusión del Estado de la Nación.

“Si el Estado de la Nación se metiera a analizar esa parte (cultura de control y rendición de cuentas), y reconociendo que se trata de un tema árido, contribuiría con algo que venimos diciendo desde la Contraloría desde hace ocho o más años, y es que hay que cambiar la cultura de control en este país, dónde los jefes institucionales creen que el tema del control es meramente externo y que a ellos no les compete” (Matamoros, 2005).

6.11.7 Estudios de impacto

Otro punto en el que convergen las posiciones de los profesionales entrevistados, es el que se refiere a la falta de análisis en el Informe Estado de la Nación sobre el impacto de las acciones u omisiones por parte de las entidades llamadas a ejercer algún tipo de control.

Para el Defensor Adjunto de los Habitantes ese tipo de análisis es un verdadero desafío para el Estado de la Nación, así como *“verificar el desempeño de los entes de control a partir de fines o metas concretos, como el Plan Nacional de Desarrollo. Si las instituciones no actúan a partir de objetivos a metas claras, habría que hacerlo constar”* (Esquivel, 2005).

Si bien es cierto es importante documentar los principales indicadores de desempeño por parte de las instituciones contraloras, tomando en cuenta que *“hay importantes deficiencias en el acceso y manejo de la información con que cuentan los entes contralores para ejercer sus tareas”* (Muñoz, 2005), es necesario ampliar el análisis cualitativo, tanto de los fines como de los logros (impactos) de las gestiones contraloras, a pesar de la ausencia de esa información que en muchas oportunidades no se maneja siquiera a lo interno de las instituciones, con lo que *“ciertamente se dificulta dar seguimiento a las resoluciones emitidas por los entes de control”* (Esquivel, 2005).

Con esta posición coincide Allan Abarca, quien plantea que en el Informe Estado de la Nación *“falta estudiar a profundidad si los mecanismos (o instituciones) de control lo hacen de forma idónea”* (Abarca, 2005). Al respecto el académico llama la atención acerca de la inexistencia de valoraciones reales sobre el resultado final de las acciones desarrolladas por instancias como la Comisiones Legislativas o la Defensoría de los Habitantes. *“Podemos tener más contralorías de servicios, pero no sabemos mayores detalles de las personas que se quejan, cuál es su nivel educativo, por ejemplo (...) o cuál es el impacto de los informes que emite la Contraloría (General de la República)”* (Abarca, 2005).

Según las personas entrevistadas, a este abordaje habría que sumar un estudio amplio que permita verificar con base en cuáles principios u objetivos las instancias de control desarrollan sus actividades. *“Este análisis podría servir para identificar o plantear ¿cuáles son realmente los fines del control desarrollado por cada una de las instituciones contempladas? (en el Informe Estado de la Nación)”* (Esquivel, 2005).

Las posiciones de los funcionarios y académicos consultados coinciden en torno a la conveniencia de que en un ámbito como el del Estado de la Nación, se profundice en el análisis del impacto de las resoluciones de los entes de control, *“con eso se podrían propiciar incluso cambios institucionales”* (Esquivel, 2005). Allan Abarca coincide con esta posición y resume su criterio de la siguiente manera: *“hay que fomentar evaluaciones, aunque sea de opinión acerca del rendimiento de los órganos de control (...) hay que erigir un sistema de monitoreo y vigilancia de los sistemas de control, que incluso a futuro alimente con información de la efectividad o no del control que se hace”* (Abarca, 2005).

6.11.8 Los medios de comunicación: ausentes

A pesar de que los medios de comunicación coadyuvan en el proceso del control, estos no han sido mencionados desde esa perspectiva en los informes del Estado de la Nación y así fue señalado reiteradamente al menos por cinco de las personas consultadas.

Desde la Contraloría General de la República, la posición de su representante es tajante: *“si no son los medios de prensa, nadie más exige cuentas al Estado”* (Matamoros, 2005), esto al referirse a la falta de interés por parte de la ciudadanía al momento de exigir explicaciones a los funcionarios públicos. Esta coadyuvancia por parte de los medios de comunicación en la labor de los entes de control se ha manifestado en el caso de la Comisión Nacional del Consumidor, dado que, como mencionó su Directora Ejecutiva, el consumidor costarricense de la actualidad es muy educado en materia de defensa de sus derechos, pero para llegar ahí *“ha sido muy relevante el interés que han evidenciado los medios de comunicación, sumado a las campañas de capacitación e información emprendidas por el Ministerio de Economía Industria y Comercio”* (Zapata, 2005).

Igualmente el Procurador Coordinador del Área de Ética Pública recalca que de no haber sido por la publicación de los casos de corrupción en 2004, por

parte de los medios de prensa, difícilmente se habrían descubierto y por consiguiente tampoco se habría alcanzado el nivel de atención y de apoyo incluso económico para la Procuraduría General de la República y específicamente de la Procuraduría de la Ética Pública, pues esta sección de la Procuraduría “se inauguró” investigando las irregularidades dadas en la Caja Costarricense del Seguro Social y en el Instituto Costarricense de Electricidad y que trascendieron a la luz pública por medio de las denuncias hechas en los medios de prensa (Calderón, 2005).

Por su parte Allan Abarca señala que en el Informe Estado de la Nación *“hay casi una desaparición del control que ejercen los medios de comunicación (...) y en los últimos años nos hemos dado cuenta de que son esenciales como vehículos de control político”* (Abarca, 2005).

La posición de Abarca es avalada por Hugo Alfonso Muñoz, quien explora más afondo el rol de los medios de comunicación, a los que ubica junto con los sujetos particulares y organizaciones no gubernamentales en una categoría de control denominada *“extrainstitucional o asistemático”* (Muñoz, 2005), y parte inicialmente definiendo, según su criterio, *“¿qué se debe controlar?”*. Para él, *“se debe ejercer control sobre las acciones u omisiones de funcionarios o instituciones públicos que impliquen relevancia nacional, así como las acciones u omisiones de sujetos privados que generen impactos relevantes a nivel social o nacional”* (Muñoz, 2005). Seguidamente hace referencia a la agenda respectiva en la que se contempla cuándo, dónde y sobre quiénes se debe ejercer control. Según su criterio, esta agenda es determinada en primera instancia por los actores políticos interesados, no obstante reconoce que *“actualmente los medios de comunicación han adquirido gran influencia al momento de plantear la agenda a seguir en esta temática”* (Muñoz, 2005).

Hannia Vega reconoce la relevancia que han adquirido los medios de comunicación en materia de control y exigencia de cuentas, sin embargo desde su experiencia critica abiertamente el hecho de que algunos políticos vean en las

denuncias por medio de la prensa un arma político-electoral, y agrega que *“este fenómeno no es ajeno a la Asamblea Legislativa, donde también se dan casos en que la denuncia, sea esta política o legal, no trasciende, se queda en el “me gané una semana de prensa” y ya. Así no se vale”* (Vega, 2005).

En cuanto a la actitud de funcionarios ajenos al quehacer legislativo inmersos en acciones de control apunta que *“cualquiera de las instituciones de control requiere de un jerarca que comprenda que “el show es show”, pero debe ir unido a la construcción. La denuncia debe ir acompañada de puentes de corrección. Se debe pasar más allá de las etapas en las que investigo, denuncio y nada más”* (Vega, 2005).

6.11.9 El control parlamentario de la actualidad

En los informes anuales del Estado de la Nación se ha abordado el tema del control parlamentario y las modificaciones que ha sufrido la estructura del congreso en los últimos años, sin embargo tanto Hannia Vega como Hugo Alfonso Muñoz, quien lo ubica dentro de la categoría de *“control institucional o sistemático, junto con la Contraloría, Defensoría Sala Constitucional, ARESEP y otras”* (Muñoz, 2005) señalan que al ser distinta la Asamblea Legislativa de la actualidad, su forma de ejercer control también ha variado.

Vega es quien señala más ampliamente cómo el Informe Estado de la Nación no ha expuesto el auge que han tomado las investigaciones y denuncias por parte de diputados individuales y no tanto de manera colegiada. Agrega que este fenómeno se ve favorecido por la estructura actual de una Asamblea Legislativa altamente fragmentada en la que se facilita la actuación de manera individual de los legisladores, con las prerrogativas de fracciones parlamentarias aun sin serlo formalmente, fortaleciendo ampliamente sus intereses particulares (Vega, 2005).

A esta situación la señora Vega la denomina *“el disfraz del político moderno”* (Vega, 2005), donde el diputado asume una posición individual,

“adquiriendo “liderazgos fantasmas”, lo que impide distinguir (en el discurso) qué es representación y legitimidad social y gremial o individual” (Vega, 2005).

Si bien el Estado de la Nación ha mencionado en sus informes el deterioro en la capacidad de legislación, Hannia Vega añade que la calidad del debate parlamentario también se ha visto seriamente afectada. *“Este fenómeno se ve favorecido tanto por las listas cerradas como por, los diputados autoproclamados independientes, e incluso por la estructura de los diputados nacionales, todos estos, en última instancia no tienen a quién rendirle cuentas, máxime si son de oposición” (Vega, 2005),* y esto no ha sido señalado en el Informe Estado de la Nación.

6.11.10 Precisión en las categorías de análisis

Las posiciones al respecto son variadas, y existe un amplio consenso acerca de su pertinencia de las categorías a partir de las que se analiza en el Informe Estado de la Nación el tema del control, no obstante prevalece la idea entre las personas consultadas de que *“deberían ser más exhaustivas” (Abarca, 2005),* aunque también hay posiciones más tajantes como la de Rodolfo Saborío, quien asume que *“en el Informe Estado de la Nación no existen categorías conceptualmente establecidas para el abordaje del tema del control (...) se trata de indicadores aislados que no tienen lógica interna” (Saborío, 2005).*

El elemento en el que más captó la atención de las personas entrevistadas es el del análisis del control a partir de los ejes vertical y horizontal, pues si bien reconocen que son oportunas, carecen de exhaustividad.

En cuanto a estas categorías de análisis Hannia Vega apunta que *“el control y la rendición de cuentas van ahora muy de la mano. Pensando como investigadora creo que “no hay de otra”, pero pensando como lectora desearía que fuera mucho más cruzada la información de manera que se pueda identificar (más*

claramente) ese binomio entre los elementos de control y de rendición de cuentas” (Vega, 2005).

El Defensor Adjunto de los Habitantes también hace referencia a estas categorías, señalando que, desde su visión, *“(estas categorías) son más para visualizar el acceso de los ciudadanos a los mecanismos y entidades de control y no tanto el ejercicio propiamente dicho del control”* (Esquivel, 2005), al punto de considerar que el caso del control ejercido desde la Defensoría de los Habitantes, se podría ubicar tanto en el eje vertical como horizontal.

Como se indicó al inicio de esta sección sobre actores y percepciones, hay una posición compartida por parte de las personas consultadas acerca de la pertinencia y validez del análisis desarrollado por el Estado de la Nación por medio de sus informes sobre los distintos entes que ejercen control. No obstante, también se ha dejado constancia de una serie de precisiones que se sugieren y omisiones que deberían ser subsanadas, todo en aras de optimizar el análisis que se hace a partir de aspiraciones en torno al fortalecimiento de la democracia.

7. Consideraciones finales

A partir de la experiencia acumulada con la realización de esta práctica dirigida, así como del testimonio de diferentes representantes institucionales y académicos se propone a continuación un conjunto de consideraciones finales, acerca del tratamiento que se le ha dado al tema del control y la rendición de cuentas en el capítulo sobre fortalecimiento de la democracia de los diez informes Estado de la Nación en Desarrollo Humano sostenible.

○ El Informe Estado de la Nación es reconocido por múltiples actores sociales como un foro legítimo y válido para la discusión de los temas atinentes al desarrollo humano en Costa Rica. Cuenta con un equipo técnico interdisciplinario y un acervo de experiencia suficiente para obtener, procesar y difundir información oportuna y veraz de la situación real del país en materia de desarrollo económico, ambiental, social, y político. La legitimidad de los estudios coordinados por el Programa Estado de la Nación se ha visto fortalecida al encontrarse al amparo de las universidades públicas dentro del esquema del Consejo Nacional de Rectores y al contar con el acompañamiento de un Consejo Consultivo multisectorial.

No obstante lo anterior, hay que considerar también que el Informe Estado de la Nación es un instrumento que se publica anualmente, sujeto a períodos sumamente intensivos de investigación dentro de los cuales se debe abordar una plataforma de indicadores si bien es cierto básica, no por ello reducida.

A partir de esos indicadores se aborda y analiza una serie de temas muy diversos, para lo que anualmente se deben realizar las solicitudes de información a las fuentes respectivas, topando en múltiples ocasiones con el inconveniente ya antes señalado, en el que los datos no son registrados oportunamente a lo interno de las instituciones, por lo que no se pueden considerar dentro del análisis realizado en el Estado de la Nación.

○ En el marco de esta investigación se logró evidenciar que el Estado de la Nación ha procurado el establecimiento de contactos constantes en las instancias respectivas, con el objetivo de obtener la información requerida dentro de los plazos a los que se encuentra sujeto el proceso de construcción del Informe Estado de la Nación, ejemplo de esta condición son la Contraloría General de la República, la ARESEP y el Poder Judicial.

El caso más significativo es el de la Contraloría General de la República, entidad con la que el Estado de la Nación ha establecido convenios formales para la cooperación recíproca. Si bien es cierto esta es una buena opción, no quiere decir que se deba establecer una carta de entendimiento o convenio de cooperación con cada entidad a la que se vaya a solicitar información, pero sí se hace necesario promover la identificación de sectores o funcionarios a lo interno de las instituciones requeridas, que cuenten con posibilidades reales de canalizar los datos que se requieren para optimizar el estudio sobre su desempeño general, y sobre todo que conozcan la dinámica que se sigue para la elaboración del informe anual, en la que se hace inevitable tener que acoplarse a ciclos de investigación y edición intensos y bastante rigurosos.

Este tipo de contactos deben propiciarse en instancias como la Procuraduría General de la República, el Tribunal de Servicio Civil, la Comisión Nacional del Consumidor, así como en las instancias tanto del aparato estatal y del ámbito privado que en esta memoria se sugiere sean incluidas como complemento del análisis emprendido.

Estas sugerencias se plantean sin dejar de lado una realidad inevitable en el contexto institucional costarricense, en el que no es extraño tener que llevar a cabo una serie de trámites y recurrir a diversas instancias a lo interno de las instituciones para tener acceso a información muy específica. A esta situación habría que añadir otro obstáculo recurrente que se logró evidenciar en el desarrollo de esta práctica dirigida, y es que no son de extrañar los cambios de

funcionarios encargados de llevar a cabo el registro de las principales estadísticas o indicadores de desempeño en diferentes instituciones.

Concretamente esta situación se reflejó al tratar de abordar los registros de la Defensoría de los Habitantes, entidad en la que se mantenía un mismo patrón al publicar los datos, lo que resultaba muy conveniente al momento de contemplarlos en el Informe Estado de la Nación. El funcionario encargado de los datos estadísticos en la Defensoría tuvo que dejar su puesto debido a una incapacidad de más de seis meses, por lo que, si bien las estadísticas fueron publicadas oportunamente, se hizo por medio de una presentación distinta a la acostumbrada en sus memorias institucionales, por lo que se hizo necesario recurrir a consultas adicionales con el fin de acopiar la información que usualmente se aborda en el Estado de la Nación.

Del mismo modo se logró visualizar los cambios que se dieron en el registro de las Contralorías de Servicios por parte del Ministerio de Planificación, pues no solo hubo cambios de funcionarios responsables de su registro, sino que aún estando un mismo funcionario a cargo de esas labores, se dan constantes “reacomodos” en las categorías institucionales en que son ubicadas las contralorías de servicios.

○ En el caso específico del capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia, otro de los elementos que lo caracterizan es el análisis “año a año” del desempeño de las instituciones respectivas, es decir, generalmente hasta el noveno informe se comparaban los indicadores del año en estudio con respecto a los del año inmediatamente anterior, con lo que se ve hasta cierto punto limitado el análisis de tendencias históricas más amplias.

A esta condición se suma el que en Costa Rica, pese a los avances registrados, persisten serios problemas para la adecuada sistematización de su información por parte de las instituciones públicas, por lo que el análisis de períodos retrospectivos se puede complicar ante la insuficiencia o deficiencia de

registros. Ante esta situación se complica principalmente el proceso de valorar la veracidad y coherencia de los datos con que se cuenta, esto en el caso que existan.

o El Informe Estado de la Nación ha establecido un sistema de análisis del control y la rendición de cuentas a lo interno de la realidad nacional sumamente amplio y muy completo, sin embargo la comparación de los datos obtenidos en las investigaciones con respecto a estándares o experiencias internacionales ha sido limitada. Esta situación se da a pesar de que el Programa Estado de la Nación ha establecido buenas relaciones con foros de investigación de gran renombre a lo largo de prácticamente todo el continente americano, muestra de ello es la participación en estudios como el Latinobarómetro, el índice de transparencia presupuestaria y ni qué decir de la experiencia de los dos informes sobre desarrollo humano en la región centroamericana, cuya coordinación técnica ha recaído en el Estado de la Nación.

El Estado de la Nación promueve a partir de las aspiraciones propuestas, que los ciudadanos tengan acceso a mecanismos para exigir cuentas a los representantes políticos y funcionarios públicos, por lo que se debería fortalecer el estudio de esa realidad no solo con el recuento del desempeño de cada una de las instituciones, sino complementado con los resultados de instancias que cumplen funciones afines en otros países, con lo que se posibilitaría señalar posibles fortalezas así como debilidades tanto de los casos nacionales como internacionales, siempre considerando las particularidades de cada caso mencionado.

Como indica el Superintendente General de Entidades Financieras, precisamente el área de supervisión financiera es uno de los que requiere la aplicación de criterios externos para completar el análisis de su desarrollo, más aún que se cuenta con los instrumentos para hacerlo (Rodríguez, 2005), pues según su experiencia, ese tipo de comparaciones permitiría evidenciar el rezago

que adolece Costa Rica en esta materia con respecto a sistemas de supervisión fuera del país.

○ En el Estado de la Nación se ha insistido en monitorear anualmente los mismos indicadores institucionales. Con esta práctica se le ha “tomado el pulso” al desarrollo de los mecanismos ofrecidos por la institucionalidad costarricense para ejercer algún tipo de control y procurar la rendición oportuna y sistemática de cuentas, sin embargo como se menciona en esta memoria, el abordaje sobre las instituciones no es constante para todos los casos, ya sea porque la información es insuficiente, como se pudo evidenciar en el caso de esta investigación, o bien porque el criterio del investigador asignado al tema no considera oportuno incluir a ciertas instancias en el análisis.

Esta tendencia de evaluar los mismos contenidos anualmente, si bien es cierto posibilita visualizar permanentemente el desempeño de las instituciones contenidas en el análisis, ha propiciado, tal como lo señalaron las personas entrevistadas, que se recaiga en los mismos elementos a valorar de manera reiterativa, sin entrar a valorar por ejemplo las implicaciones de que anualmente se incremente el número de funciones asignadas a la Contraloría General de la República; o bien cuál podría ser la causa de que las municipalidades sean de las instituciones más denunciadas ante la Defensoría de los Habitantes; e incluso cuál ha sido el impacto real sobre la calidad de los servicios públicos ante la participación ciudadana en las audiencias públicas generadas en la ARESEP.

Adicionalmente habría que considerar que en los informes más recientes (al menos octavo, noveno y décimo), la investigación sobre el tema de control y rendición de cuentas ha recaído en uno o dos miembros del equipo técnico del Estado de la Nación, contrario a lo que se hacía en los primeros informes, en los que el análisis inicial era desarrollado por un consultor externo. Esta situación, según lo registrado a partir de la experiencia de esta práctica dirigida, y muy a pesar de la amplia capacidad demostrada por parte de los profesionales que

integran el Estado de la Nación, impide una dedicación íntegra por parte del investigador (y al mismo tiempo soporte del equipo técnico) en el tema asignado, por lo que en ocasiones no se logra profundizar tanto como se quisiera en el estudio previsto.

Una opción que se sugiere es remitir los elementos meramente cuantitativos que son abordados periódicamente al compendio estadístico del informe, de manera que ahí se puedan comprender variables como la cantidad de informes de fiscalización emitidos por la Contraloría General de la República, el número de expedientes abiertos en la Defensoría de los Habitantes, el número de audiencias públicas realizadas en la ARESEP, entre otras. De esta manera se posibilitaría que en un año particular se centrara el análisis de manera profunda y exhaustiva en el desarrollo alcanzado en una o dos de esas entidades, dejando para el siguiente informe la valoración sobre otras instituciones distintas. Con esta modalidad se lograría no solo enfocar el análisis, sino que se descongestionaría la carga de tareas a aquellos miembros del equipo técnico que tienen a su vez el rol de investigadores temáticos. Hay que tomar en cuenta que como se menciona al inicio de esta memoria, sobre el equipo técnico del Estado de la Nación recaen las labores de acopio de información, así como el procesamiento de los datos y la resolución de demandas emanadas de los investigadores temáticos y los coordinadores de cada capítulo, además de las labores de edición y difusión del documento final.

- El capítulo sobre fortalecimiento de la democracia del Informe Estado de la Nación cuenta con una plataforma de instituciones bastante estable para evaluar el tema de control, por lo que sería válido complementarla con el análisis de otras instancias que han cobrado vigencia en la realidad actual. Muestra de este contexto es el auge que han tomado en los años más recientes los medios de comunicación colectiva como espacios para la investigación y consiguiente

publicación de casos de corrupción en la función pública con participación de sujetos privados.

Igualmente habría que añadir el rol que han venido desarrollando los medios de comunicación como canal para la transmisión de demandas ciudadanas, máxime que en la actualidad es común que en los espacios noticiosos de prensa escrita, radio y televisión se denuncie desde el uso indebido de recursos públicos, hasta la negligencia de jerarcas institucionales al momento de ejecutar el presupuesto asignado a las instituciones, pasando por la inoperancia de las autoridades municipales en el manejo de los desechos sólidos.

Del mismo modo se sugiere retomar el tema de los resultados registrados a partir del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), ya que como se mencionó antes, este fue abordado únicamente en el séptimo informe Estado de la Nación, por lo que si no va a ser analizado de manera anual, podría ser un momento oportuno para visualizar el desarrollo que ha alcanzado esta instancia.

Por su parte, si ya se incluyen instancias contraloras en sede administrativa, como es el caso del Tribunal Ambiental Administrativo, también es válido incluir en el análisis el desempeño de otras instancias de este tipo como es el caso de los tribunales administrativos en materia fiscal o aduanera, así como los de carrera docente o de servicio civil, entre otros.

En este último caso, en el marco de esta práctica dirigida se procuró abordar su desempeño, no obstante, como se señaló antes, la carencia de información debidamente sistematizada a lo interno de esa entidad dificultó realizar algún tipo de valoración.

Igualmente como parte del análisis del tema se podría emprender un sondeo sobre otros mecanismos recurridos por la población para ejercer algún tipo de control, ya sea desde las instancias previstas en el aparato estatal o bien a partir de las acciones organizadas en el seno de la ciudadanía costarricense.

○ El Informe Estado de la Nación ha sido amplio al reseñar y valorar en sus diez informes los esfuerzos llevados a cabo por las diferentes instancias de control, así como la importancia de este desempeño en el esquema del fortalecimiento de la democracia, por lo que sería muy valioso llamar la atención acerca de la inexistencia de un verdadero sistema de control debidamente articulado entre sí, máxime en tiempos en que el tema de la prevención y erradicación de la corrupción han cobrado tanta vigencia.

Como resultado del sondeo entre instituciones de control que se llevó a cabo en el marco de esta práctica dirigida, se logró evidenciar no solo la inquietud por el hecho de que los intentos de coordinación son meramente coyunturales, sino que se logró percibir la disposición de los representantes institucionales por integrarse en un foro debidamente relacionado entre sí, desde el cual se pueda trabajar en un marco de cooperación y coordinación, de manera que se puedan maximizar los recursos tanto humanos como materiales, y se establezca un intercambio constante de información relevante, así como un redireccionamiento de las denuncias ciudadanas ante las instancias pertinentes, máxime que no es extraña la práctica de los usuarios en la que presentan la misma denuncia ante diferentes entidades.

El Estado de la Nación cuenta con experiencia y legitimidad en el desarrollo foros de diálogo nacional por ejemplo en temas de juventud y de empleo, por lo que se podría implementar algún esfuerzo por “sentar a dialogar” a las instituciones respectivas acerca de la conveniencia de un verdadero sistema nacional de control, como una pieza relevante en el engranaje del fortalecimiento de la democracia.

○ El Estado de la Nación ha abordado las posibles debilidades que se registran en el contexto institucional al momento de ejercer labores contraloras, por lo que, atendiendo el llamado que ha hecho el Consejo Consultivo a partir del décimo informe, sería oportuno que se realicen sugerencias muy concretas acerca

de cómo subsanar esas flaquezas en el quehacer institucional, es decir, dada la legitimidad y acervo de información con que cuenta el Estado de la Nación, oportunamente podría proponer posibles acciones a seguir como país para fortalecer el esquema de control político, jurídico y administrativo en la administración pública.

Esta fase innovadora del Estado de la Nación como promotor de “posibles soluciones”, podría verse ampliamente fortalecida a partir de los esquemas que se implementan habitualmente para consultar con los diferentes sectores sociales, ya que no es extraña en el Estado de la Nación la confluencia de académicos, políticos, sindicalistas, empresarios, técnicos y jefes institucionales, entre otros, al momento de someter a su escrutinio no solo los principales hallazgos, sino además las propuestas que se desprenderían de los análisis realizados, tanto en el tema del control y la rendición de cuentas como en el contexto de otras áreas de análisis consideradas en el informe.

○ El abordaje conceptual y analítico que se ha hecho en el Informe Estado de la Nación del tema del control (político, jurídico y administrativo; vertical y horizontal), así como la rendición de cuentas, ha alcanzado un nivel de estabilidad y continuidad. En ese nivel de permanencia conceptual se alcanzó en gran medida a la amplitud de discusión y consulta desarrollados en el marco de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (Vargas, 2004).

Sin embargo, como se ha reseñado en la sección de actores y percepciones de esta memoria, surge entre los académicos consultados la inquietud de complementar el estudio con categorías de análisis más exhaustivas, de ahí que en el Estado de la Nación se podría establecer un foro de consulta con distintos expertos en el tema, de modo que cada cierto tiempo que puede rondar lapsos de dos o tres años, se discuta a fondo acerca de la pertinencia de que el tema en estudio sea abordado a partir de las mismas categorías de análisis o si el análisis puede ser mejorado por medio de una clasificación diferente o innovadora, máxime que el mismo Informe Estado de la Nación ha señalado que la Costa Rica

de hoy es diferente a la de hace diez años, cuando empezaba a publicarse el informe.

○ Precisamente entre las diferencias de la Costa Rica actual, que han sido reseñadas en el capítulo sobre fortalecimiento de la democracia del Informe Estado de la Nación, está la recomposición de la Asamblea Legislativa, principalmente a partir de las elecciones de 2002. Sin embargo no se ha abordado profundamente la incidencia que ha tenido esa nueva integración en el ejercicio del control parlamentario.

Según el criterio de dos de las personas con más experiencia en este ámbito consultadas, Hannia Vega y Hugo Alfonso Muñoz, el análisis del actual ejercicio legislativo que se hace en un espacio como el del Estado de la Nación, debería ser complementado con la visualización de las variaciones que ha sufrido la forma en que se ejecuta el control desde el parlamento en la actualidad, un tipo de control que como se ha citado en esta memoria ya no se limita a la hora de control político prevista en el reglamento legislativo, sino que ha trascendido a espacios más exhaustivos como las comisiones especiales de investigación, en las que se ha procurado la comparecencia tanto de funcionarios públicos como sujetos privados cuyo testimonio se considera trascendente en los casos de corrupción que han salido a la luz pública. Del mismo modo se podría ampliar acerca de la tendencia actual en las investigaciones, acciones y denuncias de control por parte de los diputados, dado que no son tan frecuentes de manera conjunta por parte de las fracciones legislativas, sino que las acciones al respecto son emprendidas primordialmente de manera individual y a título personal por parte de los legisladores interesados en un tema o institución en particular, e incluso se dan conflictos y sanciones políticas a lo interno de las fracciones legislativas.

Acerca del desempeño de las comisiones legislativas, se podría examinar de manera más exhaustiva en el Estado de la Nación, los principales resultados o

impactos que tienen sus pronunciamientos o dictámenes y de qué forma contribuye este tipo de ejercicios con el fortalecimiento de la democracia.

○ Es oportuno que el Estado de la Nación visualice no solo los indicadores principales del desempeño de las entidades que ejercen control, sino también cuáles son los principios que fundamentan el ejercicio de ese control, pues si bien es cierto esas entidades tienen una serie de mandatos legales e incluso constitucionales que asumir, también cuentan con un conjunto de principios fundamentales a partir de los cuales desarrollan sus tareas.

El Estado de la Nación ha sido amplio al evaluar el desempeño de las instituciones que aquí se han señalado. Ha emitido una serie de valoraciones acerca de la realidad del país y sus instituciones en este ámbito. Del mismo modo se ha mencionado abiertamente, principalmente en el décimo informe, que Costa Rica cuenta con más y mejores herramientas para ejercer control sobre el ejercicio de la función pública, así como con canales para que los habitantes de la república exijan el cumplimiento de sus derechos y la satisfacción de sus demandas. Igualmente no se han dejado de citar ciertos retrocesos al respecto, entre los que sobresale el limitado acceso a recursos humanos y materiales de que disponen esas instancias.

Dado lo anterior, se sugiere a partir de la experiencia de esta práctica dirigida, que este tipo de estudios se vea enriquecido con una visualización profunda de los principales impactos generados por las acciones desarrolladas por las instancias contraloras que han sido reseñadas en los diez informes publicados. Mejor aún si se lograra encadenar esos resultados, primero con las aspiraciones que se proponen en el capítulo de fortalecimiento de la democracia, en procura del alcance de un verdadero desarrollo humano sostenible; y segundo, con los contenidos de los demás capítulos, de manera que se exponga la incidencia del ejercicio del control y la rendición de cuentas en la realidad social cotidiana de los costarricenses. Con esto no solo se visualizaría una serie de datos estadísticos

sobre un conjunto de instituciones, sino que los habitantes del país tendrían mayor información para valorar la recurrencia o no a los mecanismos de control o la exigencia o no de cuentas a los representantes políticos y funcionarios públicos.

En síntesis, el Estado de la Nación por medio de sus diez informes ha logrado señalar con claridad y oportunamente cuál es la situación del control y la rendición de cuentas en Costa Rica, pero utilizando sus mismos términos, debe asumir el desafío de ampliar y profundizar en los componentes a considerar en el análisis de ese tema.

8. Bibliografía

- Alfaro, Ronald y Villarreal, Evelyn. 2003. *Transparencia y rendición de cuentas en Costa Rica*. San José, documento preparado para el II Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- Araya, Araya, Mauricio, Rocío Araya Ballesteros, Sara Barrios Rodríguez, Eduardo Delgado Soto y Alejandro Soto Zúñiga. 1998. *Mecanismos de Control Político*, Memoria de seminario de Graduación. San José, Universidad de Costa Rica.
- ARESEP, 2003. *Memoria Institucional 2002*. San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Arias, Bernal. 2002. *Gestión Parlamentaria*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Beetham, D. (ed). 1994. *Defining and Measuring Democracy*. London, Sage Modern Politics Series.
- Bobbio et al. 2000. *Diccionario de Política*. 12 Edición. México. Siglo Veintiuno Editores.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Contraloría General de la República, 2003. *Memoria Institucional 2002*. San José, Contraloría General de la República.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, en Przeworski, Adam, et al. 1999. Democracy Accountability and Representation. Cambridge University Press
- _____. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Yale University Press.
- Defensoría de los Habitantes, 2003. *Informe de labores 2001-2002*. San José, Defensoría de los Habitantes de la República. Versión en CD ROM.
- Esquivel Faerron, Max Alberto y María Elena Montiel Castillo, "Doña Marta ya tiene quien le escriba..." Un análisis sociopolítico del proceso de creación y

el primer período de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1997.

- Guzmán, Juany. 2001. *Control Político Horizontal y Rendición de Cuentas: avances y tareas pendientes*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Habermas, J. 1973. "Problemas de legitimación en el Capitalismo Tardío", en Bobbio et al, 2000, Diccionario de política. México. Siglo Veintiuno Editores.
- Huertas, Viria. 2003. *Dirección de atención al usuario, ARESEP*. Comunicación personal.
- Obando León, Francisco José, La Rendición de Cuentas en la Administración Pública Costarricense, Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. 1991. *Delegative Democracy?*, en Przeworski, Adam, et al. 1999. Democracy Accountability and Representation. Cambridge University Press.
- _____. 1997 *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Viena, Conferencia Internacional sobre calidad de la democracia.
- Periódico La Nación, ediciones varias, en www.nacion.com
- Programa Estado de la Nación. 2004. *Décimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Proyecto Estado de la Región y PNUD. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Proyecto Estado de la Región y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación, 1995. *Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1996. *Segundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1997. *Tercer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- _____. 1998. *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 1999. *Quinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2000. *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001a. *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2001b. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2002. *Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. *Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Saborío Valverde, Rodolfo. 2004. Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización. San José, Editorial Juricentro.
- Solís Fallas, Alex. 2000. Control Político y Jurisprudencia Constitucional, San José, CONAMAJ.
- _____. 2000. La Dimensión Política de la Justicia Constitucional, San José, A Fallas.
- _____. 1996. Guía Práctica para el Control Parlamentario, San José, PRODEL.
- Ulate, E. 2003. *Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores*. Comunicación personal.

8. Entrevistas

Abarca Rodríguez, Allan. Profesor universitario. Comunicación vía correo electrónico realizada el domingo 14 de agosto de 2005.

Briceño Obando, Carlos. Presidente del Tribunal Ambiental Administrativo. Entrevista realizada el jueves 7 de julio de 2005, a las 2:00 PM en su despacho.

Calderón Alvarado, Gilberth. Procurador Coordinador de la Procuraduría de la Ética Pública. Entrevista realizada el martes 28 de junio de 2005, a las 2:30 PM, en su despacho.

Esquivel Faerron, Max. Defensor Adjunto de los Habitantes 2001-2005. Entrevista realizada el jueves 28 de julio de 2005, a las 11:00 AM, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.

Gutiérrez Delgado, Tatiana. Procuradora de la Ética Pública. Entrevista realizada el jueves 11 de agosto de 2005, a las 2:30PM, en la sala de Sesiones de la Procuraduría General de la República.

Herrera Durán, Xinia. Directora de la Dirección de Fiscalización y Defensa del Usuario de la ARESEP. Entrevista realizada el miércoles 4 de mayo de 2005 a las 9:00 AM en su despacho.

Huertas Guillén, Viria. Subdirectora de la Dirección de Fiscalización y Defensa del Usuario de la ARESEP. Entrevista realizada el miércoles 4 de mayo de 2005 a las 9:00 AM en su despacho.

López Baltodano, Armando. Procurador del Área de Derecho de la Función Pública. Entrevista realizada el jueves 11 de agosto de 2005, a las 2:30 PM, en la sala de Sesiones de la Procuraduría General de la República.

Matamoros Carvajal, Guillermo. Gerente de la División de Estrategia Institucional de la Contraloría General de la República. Entrevista realizada el jueves 9 de junio de 2005, a las 8:30 AM, en su despacho.

Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. Consultor Privado, Exministro de Justicia y Gracia, Exdiputado de la Asamblea Legislativa y profesor universitario. Entrevista realizada el jueves 21 de julio de 2005 a las 10:00 AM, en las instalaciones del Consejo Nacional de Rectores.

Rodríguez Ulloa, Oscar. Superintendente General de Entidades Financieras. Entrevista realizada el martes 16 de agosto de 2005, a las 11:00 AM, en su despacho.

Saborío Valverde, Rodolfo. Consultor privado y profesor universitario. Entrevista realizada el martes 12 de julio de 2005, a las 2:00 PM en su oficina particular.

Vargas Cullell, Jorge. Subdirector del Programa Estado de la Nación, Coordinador General de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Entrevista realizada el viernes 3 de Diciembre de 2004, a las 4:30 PM, en el Consejo Nacional de Rectores.

Vega Barrantes, Hannia. Asesora Parlamentaria y profesora universitaria. Entrevista realizada el lunes 9 de mayo de 2005, a las 8:00 AM, en el despacho de la Jefatura de Fracción del Partido Liberación Nacional, Asamblea Legislativa.

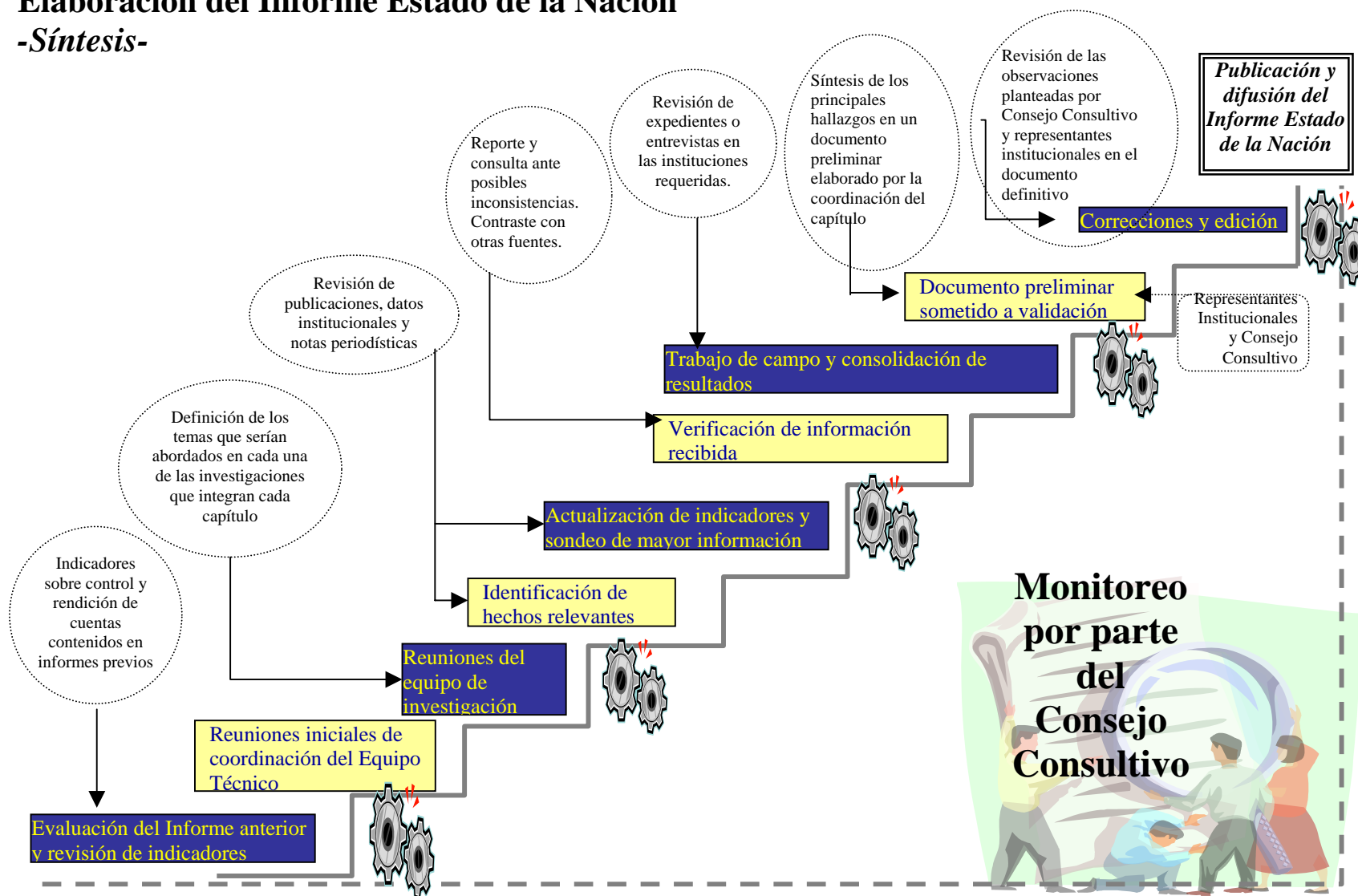
Zapata Calvo, Cynthia. Directora Ejecutiva del Área de Apoyo al Consumidor (Comisión Nacional del Consumidor). Entrevista realizada el lunes 16 de mayo de 2005, a las 10:30 AM, en su despacho.

10. Anexos

Anexo 1

Elaboración del Informe Estado de la Nación

-Síntesis-



Anexo 2: Mecanismos e instituciones de control contemplados en el capítulo sobre Fortalecimiento de la Democracia del Informe Estado de la Nación

Mecanismo o institución de control	II Informe	III Informe	IV Informe	V Informe	VI Informe	VII Informe	VIII Informe	IX Informe	X Informe
Contraloría General de la República		*Número de estudios originados en denuncias según sector		*Número de informes recibidos de parte de los ministerios	*Número de casos tramitados según principales funciones realizadas *Número de contratos sometidos a refrendo	*Solicitudes de estudio y denuncias realizadas en áreas de educación, actividades agrícolas y obra pública *Número de casos según algunas actividades relacionadas con control político	*Presupuesto ejecutado *Informes de fiscalización por origen según área *Promedio de informes de fiscalización emitidos *Promedio de informes sobre relaciones de hecho emitidos *Solicitudes de estudio y denuncias relacionadas con las municipalidades	*Investigaciones solicitadas por la Asamblea Legislativa a la Contraloría General de la República según materia *Principales actividades realizadas por la Contraloría General de la República, según tipo de control y actividad *Trámite dado a las denuncias en la Contraloría General de la República	*Evolución en la cantidad de informes de fiscalización, relaciones de hecho, solicitudes de la Asamblea Legislativa y presupuestos ordinarios y modificaciones entre 1997 y 2003 *Crecimiento de su presupuesto real entre 1990 y 2002 *Crecimiento de las Principales funciones asignadas entre 1997 y 2003 *Clasificación de las denuncias recibidas en la Unidad de Atención de Denuncias Ciudadanas entre 2000 y 2003
Defensoría de los habitantes	*Número de casos atendidos	*Número de casos recibidos según tipo de denuncia	*Número de casos atendidos *Número de expedientes admitidos *Número de denuncias contra municipalidades por tipo de resolución según sexo *Número de asuntos atendidos por categoría del asunto	*Número de consultas recibidas *Número de expedientes abiertos *Número de oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario *Número de denuncias contra municipalidades	*Número de consultas recibidas *Número de expedientes abiertos *Número de oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario *Número de expedientes abiertos y cerrados según área de atención	*Número de consultas recibidas *Número de expedientes abiertos *Número de oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario *Número de denuncias contra municipalidades	*Número de consultas recibidas *Número de expedientes abiertos *Número de oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario *Presupuesto ejecutado *Casos tramitados de oficio según tema *Promedio de denuncias recibidas	*Número de consultas recibidas *Número de expedientes abiertos y cerrados *Número de investigaciones de oficio *Número de oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario *Presupuesto ejecutado	*Evolución en la cantidad de consultas, expedientes abiertos y casos de oficio entre 1995 y 2003 *Crecimiento de su presupuesto real entre 1990 y 2002

Mecanismo o institución de control	II Informe	III Informe	IV Informe	V Informe	VI Informe	VII Informe	VIII Informe	IX Informe	X Informe
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos		*Número de denuncias recibidas según tipo de denuncia	*Número de audiencias públicas *Número de consultas atendidas según tipo de consulta e institución regulada *Promedio de asistentes por audiencia *Número de quejas por sector			*Número de audiencias públicas *Número de personas que asisten a las audiencias públicas	*Número de audiencias públicas *Número de personas que asisten a las audiencias públicas *Total de expedientes vistos en audiencias *Expedientes de transporte público *Promedio de personas que participaron en todas las audiencias *Promedio de asistencia por audiencia *Número total de oposiciones *Porcentaje de expedientes sin oposición *Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron *Número de oposiciones con resultado positivo *Oposiciones en las audiencias por tipo de resultado, según opositor *Número de inspecciones realizadas	*Número de audiencias públicas *Número de personas que asisten a las audiencias públicas *Total de expedientes vistos en audiencias *Expedientes de transporte público *Promedio de personas que participaron en todas las audiencias *Promedio de asistencia por audiencia *Numero total de oposiciones *Porcentaje de expedientes sin oposición *Promedio de oposiciones en expedientes que sí las tuvieron *Número de oposiciones con resultado positivo *Oposiciones en las audiencias por tipo de resultado, según opositor *Número de inspecciones realizadas	*Evolución en la cantidad de audiencias públicas realizadas entre 1997 y 2003 *Crecimiento de su presupuesto real entre 1990 y 2002

Mecanismo o institución de control	II Informe	III Informe	IV Informe	V Informe	VI Informe	VII Informe	VIII Informe	IX Informe	X Informe
Procuraduría General de la República			*Número de casos atendidos *Promedio de juicios circulantes *Número de procuradores *Número de consultas resueltas *Número de opiniones jurídicas ingresadas y resueltas *Número de procesos ganados y perdidos		*Número de casos tramitados según principales funciones		*Presupuesto ejecutado		*Evolución en la cantidad de dictámenes, opiniones jurídicas y consultas relacionadas con materia constitucional entre 1995 y 2003
Plenario legislativo					*Número de memorias institucionales recibidas		*Asistencia de los diputados al plenario en la sesiones legislativas *Número de veces en que los diputados hicieron uso de la palabra en las sesiones de control político *Número de informes recibidos *Promedio de suspensiones de la hora de control político *Principales temas tratados *Promedio de intervenciones de los diputados en la hora de control político *Número de ministros que visitaron el Plenario *Votos de censura tramitados *Número de sesiones plenarias que no se realizaron por falta de quórum	*Acciones adoptadas por la Asamblea Legislativa una vez recibida la resolución de la Sala Cuarta sobre consultas de constitucionalidad	

Mecanismo o institución de control	II Informe	III Informe	IV Informe	V Informe	VI Informe	VII Informe	VIII Informe	IX Informe	X Informe
Comisiones permanentes de la Asamblea Legislativa					*Número de proyectos analizados por las comisiones permanentes según tipo de dictamen		*Sesiones totales y con audiencia *Número de instituciones y organizaciones participantes	*Indicadores del trabajo realizado por en la Comisión Especial para el control del ingreso y el gasto público	*Fortalecimiento de la Comisión Permanente Especial para el control del Ingreso y Gasto Públicos
Comisiones especiales de investigación				*Número de comisiones instaladas		*Número de comisiones por tema según avance	*Informes rendidos *Investigaciones vigentes *Nuevas propuestas de investigación	*Resultados de las comisiones legislativas especiales de investigación de control político según temas de estudio	
Sala Constitucional	*Número de casos entrados *Promedio mensual de casos entrados	*Número de casos recibidos según tipo de denuncia *Resoluciones dictadas según tipo de caso	*Número de casos entrados por tipo de caso	*Número de casos entrados *Número de casos en trámite según tipo	*Número de casos entrados *Número y tipo de resoluciones *Porcentaje de resoluciones dictadas con lugar en relación con el total de sentencias dictadas *Duración promedio de los casos entrados por tipo de recurso.	*Número de casos entrados	*Casos presentados en contra de las municipalidades y casos declarados con lugar según región	*Casos entrados por período según tipo de caso *Resoluciones sobre las consultas legislativas obligatorias de proyectos de reforma constitucional aprobados en primera legislatura *Duración promedio de los casos entrados por tipo de recurso.	*Casos ingresados entre 1995 y 2003 *Resoluciones dictadas según tipo de caso
Ministerio Público		*Número de causas por delitos contra la función pública según tipo de delito	*Número de causas por delitos contra la función pública			*Casos entrados y casos en la unidad de delitos económicos y corrupción del Ministerio Público según rubro	*Casos terminados en la unidad de delitos económicos y corrupción, según motivo de salida		*Casos entrados y terminados en la fiscalía de delitos económicos y corrupción entre 1998 y 2003

Mecanismo o institución de control	II Informe	III Informe	IV Informe	V Informe	VI Informe	VII Informe	VIII Informe	IX Informe	X Informe
Comisión Nacional del Consumidor		*Número de denuncias recibidas por tipo de denuncia	*Número de denuncias recibidas	*Número de denuncias recibidas por tipo de denuncia	*Número de denuncias recibidas *Promedio de casos atendidos según tipo de resolución	*Número de denuncias recibidas	*Número de denuncias recibidas	*Número de denuncias recibidas	*Evolución en la cantidad de denuncias recibidas entre 1995 y 2003
Contralorías de servicios			*Número de contralorías por sector	*Número de contralorías por sector	*Número de contralorías *Número de contralorías de servicios según sector	*Número de contralorías de servicios	*Número de contralorías de servicios	*Número de contralorías de servicios	*Número de contralorías de servicios por año, según sector institucional entre 1997 y 2003
Sistema Nacional de Evaluación						*Número de instituciones adheridas			
Tribunal Ambiental Administrativo		*Número de denuncias recibidas			*Número de casos resueltos *Promedio de casos resueltos por mes *Casos atendidos por recurso afectado				*Evolución en la cantidad de denuncias recibidas entre 1997 y 2003

Fuente: Elaboración propia con base en Informes Estado de la Nación

